



Investigaciones Socio Históricas Regionales
Unidad Ejecutora en Red – CONICET
Publicación cuatrimestral
Año 1, Número 1, 2011

TIERRA Y CONFLICTO SOCIAL. LOS PRODUCTORES PATAGÓNICOS DURANTE LOS GOBIERNOS RADICALES

BLANCO, Graciela (CEHIR-ISHIR-CONICET/UNCo)

Resumen

Las políticas públicas que definieron el proceso de distribución/apropiación de la tierra en los espacios patagónicos incorporados al Estado nacional luego de la conquista militar a fines del siglo XIX, dieron lugar a una estructura agraria en la que un núcleo minoritario de grandes propiedades conviviría con un número muy significativo de pequeños y medianos propietarios, arrendatarios y ocupantes de hecho de campos fiscales, todos dedicados mayoritariamente a la actividad ganadera extensiva. Con el inicio de los gobiernos radicales se planteó una reformulación de las políticas referidas a la tierra pública, cuyos resultados, sin embargo, expresaron una profunda diferencia entre los objetivos que se pretendía alcanzar y los resultados concretos de su aplicación, en un contexto de creciente conflictividad social. En este trabajo se analizan, además de la estructura agraria que resultó de la distribución de las tierras patagónicas post-conquista, las políticas de tierras de los gobiernos radicales y sus efectos en los territorios nacionales del sur, con la intención de establecer posibles instancias comparativas con lo que sucedió en provincias más antiguas y con otro status jurídico-político como es el caso de Jujuy.

Palabras claves: política; tierras; conflicto social; radicalismo; Patagonia

LAND AND SOCIAL CONFLICT. PATAGONIAN PRODUCERS DURING RADICAL GOVERNMENT

Abstract

The public policies that defined the process of distribution / appropriation of the land in the Patagonian spaces incorporated into the national State after the military conquest at the end of the 19th century, gave place to an agrarian structure in which a minority core of big properties would coexist with a very significant number of small and medium owners, lessees and occupants of fact of fiscal fields, all dedicated for the cattle extensive activity. With the beginning of the radical governments there appeared a reformulation of the policies referred to the public land, which results, nevertheless, expressed a deep difference between the aims that were trying to reach and the concrete results of his application, in a context of increasing social conflict. In this work they are analyzed, besides the agrarian structure that ensued from the distribution of the Patagonian lands post-conquest, the policies of lands of the radical governments and his effects in the national territories of the south, with the intention to establish possible comparative instances with what happened in more ancient provinces and with another juridical - political status since it is Jujuy's case.

Keywords: Politics; lands; social conflict; radicalism; Patagonia

Recibido con pedido de publicación 15/03/2011
Aceptado para publicación 10/06/2011
Versión definitiva recibida 30/08/2011

El ascenso al poder nacional del radicalismo en el año 1916 planteó en el campo de las políticas públicas referidas a la tierra, como en muchos otros, la necesidad de distanciarse fuertemente de los gobiernos conservadores que lo precedieron y establecer nuevos parámetros para la distribución del recurso a manos privadas, así como revisar las concesiones por las cuales se accedió a la propiedad durante las décadas en que el régimen oligárquico dominó la escena política. La Patagonia, y particularmente el extremo más austral, estuvieron en la mira de los políticos y funcionarios radicales hasta 1930. Como sucedía en gran parte de Europa occidental y en América, en Argentina se ponía en cuestión la propiedad absoluta, se apostaba por la división de la tierra y el rechazo al latifundio, en una línea de pensamiento que postulaba una propiedad al servicio de la sociedad. Sin embargo, las políticas diseñadas para llevar a la práctica esas ideas confrontaron con una estructura agraria y actores sociales públicos y privados que en muchos casos impidieron y/o trastocaron las intenciones de generar cambios en ese plano.

Para entender cabalmente las modificaciones a la política de tierras públicas que plantean los gobiernos radicales, y particularmente los resultados de su aplicación en los territorios nacionales del sur, resulta necesario caracterizar en primer término el proceso por el cual los espacios patagónicos son incorporados al dominio del Estado nacional; el status jurídico-político que la ley de creación de los Territorios Nacionales otorga a los mismos; y el proceso de distribución/apropiación de la tierra que resulta en una estructura agraria dominada por algunas grandes propiedades junto a un número significativo de pequeñas y medianas explotaciones en propiedad, arrendamiento u ocupación de hecho, todas dedicadas a la cría extensiva de vacunos, ovinos y caprinos. Será posible entonces abordar las nuevas políticas que en relación con el recurso tierra plantean los gobiernos radicales, las normas que expresan esas políticas y la distancia que se produce entre éstas y los resultados de su aplicación, en un contexto de creciente conflictividad social. La intención última al definir estos ejes de análisis es establecer posibles parámetros comparativos con el caso de la provincia de Jujuy, incluido en la misma publicación.

1. La Patagonia argentina se incorpora al dominio del Estado Nacional

Sobre comienzos de la década de 1880 se realizaron en Argentina las campañas militares genéricamente consideradas “al desierto”. Motivadas en principio por la decisión de un Estado nacional que requería para consolidarse ejercer el control efectivo sobre un espacio territorialmente delimitado, para lo cual debía terminar con el problema indígena incorporando extensos territorios a su dominio, es innegable también la importancia que sobre tal acción tuvo la necesidad de ampliar la frontera interna, anexando importantes superficies a la actividad productiva. Esa necesidad era producto de la plena incorporación del país al sistema capitalista internacional, en su calidad de proveedor de materias primas tendientes a satisfacer las necesidades -básicamente lanas y carnes- de los países industrializados. El crecimiento económico del país exigía entonces incorporar nuevas tierras y las campañas militares cumplieron

también con ese objetivo, por cuanto aún antes y también después de realizadas las mismas esas tierras fueron transferidas a manos privadas con bastante rapidez.

De este modo, extensas superficies en el noroeste argentino y el sur patagónico fueron incorporadas al patrimonio del Estado y organizadas administrativamente en nueve Territorios Nacionales.¹ Los territorios del sur, que comprenden lo que se conoce como la Patagonia argentina, se extienden sobre 787.291 km² en los que la densidad de población ha sido históricamente muy baja. La mayor concentración se observa en algunos centros urbanos generalmente distantes entre sí, mientras el resto se encuentra dispersa en el ámbito rural.² Las condiciones naturales -suelo, clima, aptitudes productivas- y las características del poblamiento y ocupación del espacio fueron otorgando especificidad a las distintas regiones patagónicas, sobre todo a partir de la década de 1880.³

En las áreas andinas del norte -Neuquén, Río Negro y noroeste de Chubut- más cercanas al límite con Chile, una amplia faja a lo largo de la cordillera 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. Esto no hacía más que continuar con las prácticas de funcionamiento del espacio típicas de los grupos indígenas asentados en la región durante el siglo XIX.⁴

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 producción ganadera extensiva, preponderantemente ovina, con una población muy dispersa y el surgimiento de algunas ciudades que actuarían como centros de abastecimiento y

¹Se establecieron en función de la Ley 1532, sancionada en el año 1884, nueve territorios nacionales: cinco de ellos se ubicaron en el sur del país -Río Negro, Neuquén, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego-, tres en el norte -Chaco, Formosa y Misiones- y uno en el centro -La Pampa- (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).

²La excepción la constituye el área de los valles de los ríos Neuquén, Limay y Negro, más conocida como el "Alto Valle", donde la agricultura intensiva bajo riego ha generado numerosos e importantes asentamientos de población urbano-rural muy cercanos uno de otro.

³Aunque con anterioridad se habían instalado algunos asentamientos blancos, como el de Carmen de Patagones, los de las colonias galesas de Chubut, la ocupación de la Isla Pavón en Santa Cruz, y los asentamientos espontáneos de buscadores de oro en la Isla Navarino y en otros sitios de Tierra del Fuego. Susana Bandieri. *Historia de la Patagonia*. Buenos Aires, Sudamericana, 2005.

⁴En los últimos años se han producido numerosos trabajos de investigadores patagónicos que permiten caracterizar mejor el poblamiento de las áreas andinas, matizar la imagen de un espacio poblado exclusivamente en sentido este-oeste (desde el atlántico) y comprobar un funcionamiento socioeconómico ligado a las áreas chilenas colindantes: Susana Bandieri. "Condiciones históricas del asentamiento humano después de la ocupación militar del espacio"; en Susana Bandieri, Orietta Favaro y Marta Morinelli (comps.). *Historia de Neuquén*. Buenos Aires, Plus Ultra, 1993; Débora Finkelstein y María M. Novella (comps.). *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.

comercialización.⁵ 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.⁶

En el extremo austral, en Santa Cruz, las tierras fueron poblándose con británicos llegados de las Islas Malvinas y ganaderos de Punta Arenas. Estos se expandieron luego hacia el norte del territorio santacruceño con producción ovina y conformaron una única región en el sur argentino y chileno, que funcionaría con independencia económica respecto de los respectivos centros de poder de estos países.⁷ A Tierra del Fuego arribaron primero los misioneros anglicanos, luego los buscadores de oro y más tarde 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.⁸

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 como se verá continuación- 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.

Simultáneamente, los territorios nacionales conformados en la Patagonia por la ley 1532 de 1884 fueron organizados con dependencia directa de los gobiernos nacionales, lo que les restó autonomía política, económica y decisoria hasta en cuestiones mínimas de funcionamiento. Según la norma, los gobernadores de los territorios -a diferencia de lo que sucedía en las otras 14 provincias argentinas- eran designados por el Poder Ejecutivo nacional y dependían directamente del Ministerio del Interior. Se preveía que, una vez alcanzados ciertos niveles de población, los habitantes de los nuevos espacios 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, hasta los procesos de transformación de los territorios patagónicos en

⁵César A. Vapñarsky. *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*. Río Negro, Ed. de la Patagonia, 2001.

⁶Clemente Dumraut. *Historia de Chubut*. Buenos Aires, Plus Ultra, 1992.

⁷Elsa M. Barbería, op.cit., 1995; Mateo Martinic Beros. "Patagonia Austral: 1885-1925 un caso singular y temprano de integración regional autárquica"; en Susana Bandieri (comp.). *Cruzando la cordillera...La frontera argentino-chilena como espacio social*. Neuquén, Publicaciones CEHIR-EDUCO, 2001; [pág.] 459-486.

⁸María T. Luiz y Mónica Schillat. *La frontera austral. Tierra del Fuego, 1520-1920*. España, Universidad de Cádiz, 1997.



provincias a mediados del siglo XX.⁹ Los habitantes de los nuevos espacios, además, debieron enfrentar muchas veces -con mayor o menor éxito dependiendo de su posición en las relaciones de poder que comenzaban a tejerse en los territorios- las consecuencias de la generalmente conflictiva relación entre las distintas autoridades locales y entre éstas y los pobladores.¹⁰ 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 diversos. A medida que la sociedad se ampliaba y complejizaba, comenzaron a constituirse sociedades intermedias, organizaciones corporativas, comisiones de vecinos en pos de algún objetivo específico, etc., todo lo cual mostraba una sociedad regional movilizadora.¹¹

2. Las políticas liberales de fines del siglo XIX y comienzos del XX. Distribución de tierras y estructura agraria

La legislación nacional de tierras de todo el período rigió casi exclusivamente en los territorios nacionales, por cuanto su incidencia en las provincias, que en uso de su autonomía dictaban sus propias leyes al respecto, fue prácticamente nula y excepcional. Las nuevas tierras del sur, ahora bajo el dominio soberano del Estado nacional que se impuso por la conquista a las sociedades indígenas preexistentes, comenzarían a ser entregadas a particulares bajo distintas formas de tenencia a partir de un conjunto de normas que legislaron la distribución del recurso.¹² Con base en esas leyes liberales, en las dos últimas décadas del siglo XIX se vendieron títulos públicos sobre las tierras a conquistar para financiar las campañas militares; se “premió” a quienes las llevaron a cabo; se promovió la colonización privada otorgándose extensiones que variaron entre 40 y 80000 ha y se remataron en Buenos Aires importantes

⁹Tierra del Fuego fue el único territorio que no se provincializó a mediados del siglo XX, permaneciendo en esa condición de dependencia política hasta el año 1991. Cfr. Susana Bandieri. “Neuquén: Grupos de poder, estrategias de acumulación y prácticas políticas”. *Anuario IEHS*; núm. 15, 2001. Tandil; [pág.] 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”. *Entre pasados*, núm. 9, 1995. Buenos Aires; [pág.] 7-26.

¹⁰La 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 Chía. “Resistiendo a la ley: ámbitos peligrosos de sociabilidad y conducta social. Gobernación del Río Negro, 1880-1930”. *Anuario IEHS*, núm. 8, 1993. Tandil; [pág.] 275-306; María B. Gentile, Gabriel Rafart y Ernesto Bohoslavsky (comps.). *Historias de Sangre, Locura y Amor (Neuquén, 1900-1950)*. Río Negro, PubliFadecs, 2000; Susana Bandieri, op.cit., 2001.

¹¹Susana Bandieri, op.cit., 2001; Leticia Prislei [et al.]. *Pasiones sureñas. Prensa, cultura y política en la frontera norpatagónica (1884-1946)*. Buenos Aires, Prometeo Libros-Entre pasados, 2001.

¹²Susana Bandieri y Graciela Blanco. “Política de tierras en los Territorios Nacionales: entre la norma y la práctica”; en Graciela Blanco y Guillermo Banzato (comps.). *La cuestión de la tierra pública en Argentina. A 90 años de la obra de Miguel Angel Cárcano*. Rosario, Prohistoria Ediciones, 2009; [pág.] 163-199.

superficies patagónicas. Como resultado de ello, los beneficiarios, en muchos casos miembros de las elites de poder económico y político del centro del país o estrechamente vinculados a ellas -Uriburu, Castells, Avellaneda, Sorondo, Alsina, Zorrilla, Repetto, Seeber, entre otros-, se transformaron en propietarios de grandes extensiones y especularon con su valorización enajenándolas algunos años después. En otros casos, estancieros y compañías inglesas o radicadas en Chile hicieron uso de los mismos mecanismos legales para convertirse en grandes propietarios y/o arrendatarios de importantes superficies que pusieron en producción con ganado ovino y vacuno. De este modo, y aunque también se configuraron medianas y pequeñas explotaciones en algunas áreas, la mayor parte de la superficie patagónica con mejor aptitud para la explotación económica ganadera quedó concentrada en grandes extensiones y pocas manos para fines del siglo XIX. Los intentos de democratizar el acceso a la tierra pública entregando superficies en pequeñas parcelas para explotaciones ovinas, en colonias que gozarían eventualmente del apoyo estatal, fracasaron por la desacertada elección de las tierras, la insuficiente extensión de las unidades productivas proyectadas y la falta del apoyo prometido.¹³

Con el inicio del siglo XX y en el marco del surgimiento de un grupo reformista dentro de los sectores liberales en el gobierno, se derogaron todas las leyes de tierras anteriores y se buscó, a través de una nueva ley –la 4.167 de 1903-, terminar con las irregularidades en la distribución del recurso. A esta norma legal se agregó otra conocida como de “fomento de los territorios nacionales” - 5.559-, sancionada en 1908. Ambas leyes expresaban una concepción más amplia y realista sobre el problema de las tierras públicas y las políticas de su distribución, con la intención de evitar la formación de latifundios y estimular la subdivisión de las superficies, a partir del conocimiento y la previa mensura de los terrenos a conceder. Sin embargo, cuando se sancionaron ya se habían entregado a privados, vía la propiedad o el arrendamiento, la mayor parte de las tierras patagónicas con mejores aptitudes para la producción ganadera dominante. Por ello, la venta de superficies en parcelas menores -2500 ha- mostró una menor transferencia de tierras públicas en propiedad y derivó, en algunos casos, en su posterior concentración por parte de quienes ya se habían instalado en la región. Mayor significación tuvo la entrega de hasta 20000 ha en arrendamiento, por cuanto la ley planteaba la opción de adquirir la mitad de esa superficie en propiedad al finalizar el contrato. Esta modalidad sería muy importante en el territorio santacruceño y en menor medida en el resto patagónico, transformándose en una de las formas de tenencia predominantes en las primeras décadas del siglo XX junto a la propiedad ya consolidada o en combinación con ésta.¹⁴

La propiedad y el arrendamiento fueron entonces las formas de tenencia centrales sobre las que se legisló. Los grandes propietarios/arrendatarios se constituyeron así en los actores sociales característicos del espacio patagónico

¹³Graciela Blanco. “Los actores sociales de la ganadería patagónica: políticas públicas y formas asociativas en las primeras décadas del siglo XX”; en Flavio Heinz (org). *Experiências nacionais, temas transversais: subsídios para uma história comparada da América Latina*. São Leopoldo, Oikos, 2009; [pág.] 196-216.

¹⁴Susana Bandieri y Graciela Blanco, op.cit., 2009.

a partir del referido proceso de distribución y apropiación de las tierras en las dos últimas décadas del siglo XIX y primera del XX. Entre ellos se encontraban compañías públicas y privadas con sede en Londres, como la Sheep Farming - con campos también en Tierra del Fuego-, Lai-Aike y Monte Dinero en Santa Cruz; la Compañía de Tierras del Sur con extensiones en Chubut, Río Negro y Neuquén, entre otras, todas ellas controlando superficies que iban desde 150000 a 650000 ha.¹⁵ También fueron importantes las sociedades anónimas organizadas en Chile por ciudadanos de ese país e inmigrantes de diverso origen radicados allí -ingleses, alemanes, españoles, franceses, etc.-, que se constituyeron específicamente con el objeto de adquirir y explotar tierras en el sur argentino y muy especialmente en las zonas andinas y en el sur de Santa Cruz y Tierra del Fuego, áreas que reconocían una ancestral vinculación económica y social con los espacios chilenos colindantes desde Concepción a Punta Arenas. Nos referimos a la Sociedad Explotadora de Tierra del Fuego, la Sociedad Comercial y Ganadera Chile-Argentina, la Sociedad Ganadera Gente Grande, entre otras, con superficies similares a las antes mencionadas.¹⁶ Por último, empresarios provenientes de otras regiones de Argentina, especialmente del área pampeana, con más o menos capital, también se transformaron en propietarios y/o arrendatarios en Patagonia: Jorge y Rodolfo Newbery, los hermanos Lafontaine, Luis Zuberbuller, Teodoro de Bary, Fernando Zingoni, etc.¹⁷ Estos grandes propietarios/arrendatarios convivieron con otros medianos y pequeños que se asentaron sobre tierras propias o arrendadas en las áreas no ocupadas entre las grandes propiedades o en zonas con mayores dificultades para el desarrollo de una producción rentable.

La contracara 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. La línea sur rionegrina, el norte neuquino y algunas áreas de la meseta chubutense y santacruceña fueron lugares en los que se asentaron estos sujetos sociales. Ello llevó a que en 1899 el poder ejecutivo nacional autorizara a los gobernadores de los Territorios a conceder el pago del derecho de pastaje a quienes hicieran pacer

¹⁵Eduardo Míguez. *Las tierras de los ingleses en la Argentina, 1870-1914*. Buenos Aires, Editorial de Belgrano, 1985.

¹⁶Elsa M. Barbería, op.cit., 1995; Susana Bandieri y Graciela Blanco. "Propietarios y ganaderos chilenos en Neuquén: una particular estrategia de inversión (fines del siglo XIX y comienzos del XX)". *Estudios Trasandinos*; Año 2, núm. 2, 1998. Santiago de Chile; Martha C. Belfiori. "Tierra del Fuego. Destino de la tierra pública". *KaruKinka. Cuaderno Fueguino*; núm. 19-20, 1977. Buenos Aires.

¹⁷Un análisis particularizado de algunos de estos casos en Graciela Blanco y Mónica Blanco, "Expansión de la frontera productiva y oportunidades para el crecimiento empresario en el espacio pampeano-patagónico"; en Susana Bandieri, Graciela Blanco y Mónica Blanco (coords.). *Las Escalas de la Historia Comparada. Empresas y empresarios. La historia regional*. Buenos Aires, Miño y Dávila Edit., Tomo II; Graciela Blanco. "Un empresario ganadero en un espacio periférico: las estrategias de acumulación de la familia Zingoni en Neuquén (primera mitad del S. XX)". *Naveg@merica. Revista electrónica de la Asociación Española de Americanistas*; núm. 2, 2009. Murcia, España.

sus ganados en los campos fiscales bajo su jurisdicción, con la declarada intención de concederles cierto respaldo legal.¹⁸ Se intentó asimismo regularizar la situación de los ocupantes de hecho de tierras fiscales a partir de la aplicación de la ley de Derechos Posesorios, que sólo tuvo alguna incidencia en el valle inferior del territorio de Río Negro, donde el treinta por ciento de los solicitantes logró luego de largos e intrincados trámites ratificar la posesión.¹⁹

Finalmente, algunas tierras fueron entregadas a ciertos caciques y sus familias luego de la conquista militar de la Patagonia para la formación de colonias. Entre otras, cabe mencionar la colonia San Martín, donde se radicó Valentín Sayhueque y su gente, y la colonia Cushamen, donde se estableció la tribu del cacique Ñancuche Nahuelquir, ambas en el territorio de Chubut. Tiempo después, numerosos casos de desalojos promovidos por comerciantes y estancieros del área provocaron la desaparición total de algunas de estas colonias, la reducción de la extensión de otras y el aumento de la pobreza y marginación de sus ocupantes.²⁰

Esta caracterización general y sintética puede plantear una imagen excesivamente simplificada de los sujetos sociales vinculados a la ocupación y puesta en producción de las tierras patagónicas. Si bien es cierta la presencia dominante de las grandes explotaciones en propiedad/arrendamiento y la existencia de un importante número de ocupantes sin título, cuando se profundiza el estudio y se aborda el análisis de diferentes casos es posible descubrir una estructura agraria muy heterogénea, en la que se observan diversas formas de acceso a la tierra y a la producción según el período en el que se iniciaron las explotaciones, el tipo de tenencia de la tierra, la disponibilidad de capital o el acceso al crédito, las condiciones de utilización de mano de obra y las posibilidades de llegar con mayor o menor intermediación a los mercados demandantes.²¹

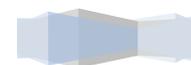
En síntesis, puede decirse que hasta recién iniciado el siglo XX las leyes generales y especiales en vigencia, a las que se agregaron multitud de decretos del Poder Ejecutivo nacional y resoluciones ministeriales sobre concesiones de tierras públicas, conformaban un cuerpo legal incoherente y contradictorio, complicado aún más por un sinuoso camino burocrático. Muchos individuos y sociedades, al amparo de la corrupción y desidia administrativa, pasaban por encima de ese cuerpo legal y concentraban importantes superficies. La aplicación de las dos leyes sobre tierras que reemplazaron en

¹⁸Graciela Blanco. "Tierra y ganado en la Patagonia: políticas públicas conflictividad en las primeras décadas del siglo XX". *Anuario del Centro de Estudios Históricos "Prof. Carlos Segreti"*; núm. 9, 2009. Córdoba; Beatriz Moldes. "Plumas, pieles, tejidos y ganado. Contribución al conocimiento de la transición del sector social con economía doméstica en Somuncura"; en Ricardo Freddy Masera, (coord.). *La Meseta Patagónica del Somuncurá. Un horizonte en movimiento*. Secretaría de Estado de Acción Social de Río Negro, Viedma, 1998; [pág.] 117-183.

¹⁹Martha Ruffini. "Estado y propiedad de la tierra en el Territorio Nacional de Río Negro; la cuestión de los ocupantes (1884-1892)"; en Enrique Cruz y Rosa Paoloni (comps.). *La propiedad de la tierra. Pasado y presente*. Anuario del CEIC/3, Córdoba, Alción Editora, 2006.

²⁰Déborá Finkelstein y María M. Novella (comps.), op.cit., 2005.

²¹Graciela Blanco. "Las explotaciones ganaderas en Patagonia: sujetos sociales, articulación comercial y organización socio-espacial"; en Susana Bandieri, Gladys Varela y Graciela Blanco. (dirs.). *Hecho en Patagonia. La historia en perspectiva regional*. Neuquén, Cehir-Educo, 2006.



los primeros años del siglo la caótica normativa anterior no pudo revertir esos resultados. Tan es así que varios casos escandalosos salieron a la luz. Uno, a raíz de los debates parlamentarios suscitados por el *affaire* Grünbein.²² Otro, por las investigaciones iniciadas sobre la aplicación de la ley de derechos posesorios.²³ Un tercero, con motivo de la vastedad de tierras no colonizadas por los adjudicatarios de la ley de colonización e inmigración que fueron muy parcialmente recuperadas por el Estado a partir de los últimos años del siglo XIX.²⁴ Todo mostraba hasta que punto, desde antes de realizarse las campañas militares contra el indio, la política nacional de tierras había favorecido la especulación y el acaparamiento, obstaculizado el poblamiento efectivo de las nuevas tierras y privado al Estado de un patrimonio de incalculable valor, que ni siquiera sirvió para cubrir los déficit fiscales. Además, se había tomado alguna conciencia de que se carecía de conocimientos ciertos sobre la calidad de las tierras, tanto de las ya cedidas como de las que todavía se retenían. Los más afectados eran los territorios nacionales sometidos sólo y directamente a la legislación nacional (véase cuadro 1 al final del texto).

3. Los gobiernos radicales, la nueva política de tierras y la actividad ganadera en la Patagonia

Durante todo el período de los gobiernos radicales -1916/1930-, la sanción de leyes relativas a la tierra pública con efectos sobre los territorios nacionales fue escasa y poco significativa, con la sola excepción de algunos decretos. Con la llegada de Hipólito Yrigoyen a la presidencia del país se inició una investigación administrativa y parlamentaria a fin de descubrir irregularidades cometidas por el régimen conservador en la aplicación de las leyes de tierras, que puso especial énfasis en revisar las concesiones realizadas en el territorio de Santa Cruz donde importantes compañías de capitales chilenos habían concentrado considerables superficies. El gobierno sólo estaba habilitado para intervenir en la revisión de las concesiones efectuadas por la ley 4167 de 1903 en vigencia, no pudiendo hacerlo para las mas antiguas que eran mayoritarias en el territorio santacruceño. De este modo, y luego de realizados los informes de los comisionados de tierras, el Estado nacional habría retrotraído a su dominio, mediante decretos de los años 1917 y 1918, un total de 6.000.000 de hectáreas, “revisando por este medio el perfil menos comprometido del régimen agrario y esperando un discutido rédito político”.²⁵

²²La ley 3053 de 1894 ratificó un contrato directo celebrado entre el Poder Ejecutivo nacional y un prestamista alemán, Adolfo Grünbein, por el cual se distribuyeron en el territorio de Santa Cruz más de 2,5 millones de hectáreas en propiedad en esa área. Elsa M. Barbería, op.cit., 1995.

²³Marta Ruffini, op.cit., 2006.

²⁴En 1891, la llamada Ley de Liquidación permitía a quienes no habían cumplido con las obligaciones previstas en la ley de colonización, que pudieran acceder a la propiedad casi gratuita de la mitad o las tres cuartas partes de las importantes superficies concedidas con ese fin –hasta 80000 hectáreas-, devolviendo el resto al fisco nacional.

²⁵Noemí Girbal-Blacha. *Estado, chacareros y terratenientes (1916-1930)*. Buenos Aires, CEAL, 1988, Col. Biblioteca Política Argentina núm. 211; [pág.] 19-20; y “Política de tierras públicas en la Argentina (1916-1930). El caso de los territorios nacionales del Sur”. *Revista de Historia del Derecho*; núm 19, 1991. Buenos Aires; [pág.] 209-244.

Los resultados más interesantes de estas medidas, como se dijera, correspondieron a Santa Cruz, donde se declararon caducas concesiones efectuadas a ocho sociedades anónimas en arrendamiento, opción a compra y propiedad, sobre una superficie de 2.358.000 hectáreas. Las causales eran la concentración por parte de los beneficiarios de extensiones mayores a las permitidas por ley, el incumplimiento de las obligaciones de poblar y la no inversión del capital exigido en mejoras. Se dio a los objetados un plazo improrrogable de dos años para completar el desalojo y devolver la tierra al fisco para ser entregada a nuevos pobladores. Sin embargo, la caducidad no siempre se concretó en los hechos y la defensa presentada por los concesionarios fue dilatando la efectiva recuperación de las tierras. En aquellos casos en que el desalojo permitió al Estado recuperar las superficies para su entrega a nuevos pobladores, estos no necesariamente fueron otros que los ocupantes originales de las superficies expropiadas o sus testaferros.²⁶

Otra de las políticas planteadas por el gobierno de Yrigoyen tendiente a evitar las enajenaciones sin control, y acorde con claras expresiones en contra del latifundio improductivo y del acaparamiento de tierras públicas, fue la de suspender en 1917 las adjudicaciones en propiedad, medida que se mantuvo en vigor durante veinte años. Las tierras se entregarían a partir de entonces en arrendamiento “a título precario” por un lapso de diez años, sin derecho a compra de parte de la superficie, emitiéndose un decreto en 1924 por el cual se ratificaba la entrega en esas condiciones de hasta 20000 hectáreas con destino pastoril en los territorios del sur.²⁷ Asimismo, esas medidas se acompañaron con la creación de las oficinas regionales de tierras que muy lentamente comenzaron a efectivizarse en los territorios nacionales -en 1921 se instaló la de Río Gallegos pero recién en 1934 se creó la de Neuquén, por ejemplo-. Estas oficinas tenían la función de ejercer el control local de la transferencia de tierras públicas, hasta entonces exclusivamente a cargo de dependencias nacionales existentes en la capital de la República. Al mismo tiempo, el gobierno comisionaba a militares, técnicos y peritos, para realizar un relevamiento de la tierra pública, su forma de tenencia y sus ocupantes.

Si bien los gobiernos radicales a nivel nacional intentaron entonces un importante ordenamiento en la caótica situación de las tierras, sobre todo durante las gestiones de Isidro Maza y Melitón Díaz de Vivar al frente del organismo encargado de esas cuestiones, no se definió una clara política de ocupación y puesta en producción de las mismas.²⁸ Ninguna de las medidas

26Elsa M. Barbería, op.cit., 1995; [pág.] 148. Girbal-Blacha menciona una denuncia del dirigente principista radical cuyano Marcial Quiroga con respecto a las concesiones que en 1929 la compañía Sara Braun –una de las que había concentrado importantes extensiones y había sido cuestionada por la investigación radical- tenía en Tierra del Fuego a nombre de terceros Noemí Girbal- Blacha, op.cit., 1991; [pág.] 231.

27Recién en el año 1937, siendo Miguel Cárcano Ministro de Agricultura, se reanuda la venta de tierras públicas conforme a la ley de 1903, prohibiendo que esas superficies se concedieran a personas o sociedades que ya fueran poseedoras de más de 20.000 hectáreas. Se suspendieron las adjudicaciones con carácter provisorio o precario, hasta tanto se conociesen las condiciones agroecológicas de los lotes, tal como reclamaban las asociaciones de productores de la Patagonia. Graciela Blanco, op.cit., 2009.

28Noemí Girbal-Blacha. *Política de tierras, 1916-1930 ¿Reforma, orden o “reparación agraria”?*. Buenos Aires, CEAL, 1989. Serie Conflictos y Procesos de la Historia Argentina Contemporánea núm. 28; [pág.] 25-27.

antes señaladas tendería a favorecer un proceso de colonización por parte de pequeños y medianos propietarios, intención omnipresente en los discursos oficiales del período.

Desde 1917 el acceso a la propiedad de quienes efectivamente hubieran estado ocupando, poblando y explotando tierras fiscales, aún cuando hubieran satisfecho la condición fijada por el Código Civil de posesión continua durante treinta años (luego reducidos a veinte), se tornó muy difícil sino imposible debido en gran parte a la extrema ineficiencia administrativa de la Dirección General de Tierras. Los intentos, profundizados por el radicalismo alvearista, de generar las condiciones de acceso a la tierra para quienes las explotaran efectivamente, tuvieron efectos contrarios en la práctica al exigirse garantías que un arrendatario pequeño o mediano con escaso capital no estaba en condiciones de cumplir, sobre todo porque ocupaba generalmente tierras fiscales de condiciones económicamente inferiores a las entregadas en las décadas previas.²⁹ Ejemplo de esa intención de regularizar la situación de los ocupantes con resultados aún más perjudiciales para muchos de éstos, es el decreto de 1925 que autorizaba 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”. A partir del conocimiento generado por las comisiones inspectoras de tierras se avanzó entonces con la apertura de causas judiciales para el cobro de derechos de pastaje atrasados y se procedió con los desalojos. Estas medidas, lejos de afectar a los grandes estancieros de la Patagonia, impactaron sobre los pobladores sin capital, derivando en la generalización de la ocupación precaria y la expulsión de muchos productores.

En lo que al desarrollo de la actividad ganadera respecta, la importante demanda de lana y el constante aumento en los precios de los productos pecuarios en los mercados externos durante la Primera Guerra Mundial, incentivaron la ocupación y puesta en producción de las tierras patagónicas aún no ocupadas –generalmente más áridas y alejadas de los centros de comercialización-, impulsando a muchos arrendatarios y ocupantes a tomar el financiamiento ofrecido por las casas comerciales y por importantes estancieros instalados en los territorios patagónicos con el fin de adquirir el plantel ganadero inicial y la construcción de los edificios y mejoras indispensables -alambrados, aguadas, etc.-. Fue precisamente el optimismo generalizado de la década de 1910 y parte de la siguiente –una vez recuperados de las dificultades de los años 1921 y 1922 para los precios de los productos ganaderos-, así como la disponibilidad de dinero circulante, lo que llevó a las casas comerciales o sociedades anónimas –desde las muy importantes Anónima Sociedad Importadora y Exportadora de la Patagonia o

29Al respecto, Girbal-Blacha sostiene que “...La falta de definición del oficialismo en este aspecto de la política de tierras, por su propia composición partidaria, la oposición legislativa encabezada por conservadores y socialistas y la difícil coyuntura externa, terminan por anular un accionar definitorio en ese aspecto. Sus esfuerzos se dirigen desde 1917 a un área que -en principio- resulta menos comprometida: el ordenamiento de la tierra pública y la revisión de las concesiones efectuadas en ese ámbito hasta entonces, con las implicancias que supone la retrotracción al poder del Estado de la tierra acordada a particulares que no hubieran satisfecho las condiciones de población e implantación de mejoras previstas en la ley vigente (4.167) sobre la materia”, op.cit., 1989; [pág.] 2.

Lahusen y Cía., hasta los llamados “bolicheros” locales como la familia Zingoni a conceder con liberalidad los créditos solicitados por los estancieros ya instalados o los nuevos pobladores.³⁰ A esta política se sumaron, además del Banco Hipotecario Nacional para los casos en que se poseían títulos sobre las tierras, los bancos privados existentes en los pueblos de la costa y el 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. 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. También adquirió considerable importancia en esos años el llamado 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. 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 esos momentos de crisis.³¹

³⁰La firma comercial comúnmente conocida como “La Anónima”, perteneciente a la sociedad que originalmente conformaron José Menéndez y Mauricio Braun, tuvo su sede central y punto de abastecimiento de mercaderías en Punta Arenas hasta 1919, trasladando luego su centro de operaciones a la ciudad de Buenos Aires. Contaba para esos años con sucursales en los puertos atlánticos –Río Gallegos, Santa Cruz, San Julián, Comodoro Rivadavia y Puerto Madryn- y en diversos puntos el interior patagónico, con agentes en las principales capitales europeas y con una flota propia para el traslado de los productos a importar y exportar. Lahusen y Cía., de origen alemán, fue fundada en 1881 en Buenos Aires para la comercialización de lanas, comenzando pronto a recorrer el territorio patagónico y abrir sucursales de comercios de ramos generales, a la vez que centros para la compra de lanas y cueros en Comodoro Rivadavia, Trelew, Sarmiento, Nueva Lubecka, Puerto Madryn y Esquel, surtiendo a los productores de todos los materiales que requerían y comercializando sus lanas. Zingoni y Cía. S.A. fue fundada a principios del siglo XX por Fernando Zingoni en el territorio de Neuquén, trasladando su sede central a la Capital Federal en el año 1923. Para ese entonces, contaba con casas comerciales que abastecían parte importante del interior del territorio -en Sañicó, San Ignacio, Las Coloradas, Catan Lil-, a la vez que acopiaban y comercializaban la producción ganadera de un considerable número de productores pequeños y medianos de la región. Todos ellos eran, a su vez, importantes ganaderos. Cfr. Elsa M. Barbería, op. cit., 1995; [pág.] 150-155; Graciela Blanco. *Tierra, Ganado y Empresas en Neuquén. Poder público e inversores privados (1880-1970)*, Tesis Doctoral, UNLP, 2002, cap. V; Revista *Argentina Austral*, Año I, núm. 5, 1929; [pág.] 17.

³¹Graciela Blanco, op.cit., 2002; [pág.] 244-262; Elsa M. Barbería, op.cit., 1995; [pág.] 155 y sgtes.; Débora Finkelstein y María M. Novella. “Actividades económicas y proceso de construcción social en las áreas andinas de Río Negro y Chubut”; en Susana Bandieri, Gladys Varela y Graciela Blanco (dirs.), op.cit., 2006.



4. La conflictividad social emergente, el rol de los agentes estatales y los grupos socioeconómicos dominantes

La crisis económica de posguerra trastocó el estado de cosas antes descripto y muchos de esos pobladores, sobre todo los instalados en los últimos años, se vieron imposibilitados de cumplir con sus obligaciones financieras, situación que afectó también a las casas comerciales proveedoras de capital. De hecho, la posguerra trajo aparejado la caída en la demanda y los precios de la lana, a lo que se sumó la aplicación de leyes que reservaban el comercio externo a los buques de bandera nacional provocando una notoria disminución del transporte de cabotaje, sobre todo en el extremo austral argentino. Asimismo, los frigoríficos existentes en la región patagónica estaban instalados sobre el litoral marítimo, lo que dificultaba y encarecía -por el notable costo de los fletes- la comercialización de la carne. Simultáneamente, el gobierno nacional realizó importantes modificaciones en el régimen aduanero -en consonancia con políticas similares del gobierno chileno para la misma época-, por las que se dejó sin efecto el sistema de “cordillera libre” y se reimplantó el régimen aduanero para los productos importados ingresados por el sur de Chile. Se modificaron de este modo las condiciones existentes para el comercio con el vecino país, generándose un incremento extraordinario de los alimentos y los artículos de vestir y dificultades cada vez mayores para comerciar con el país trasandino. Para 1920, los problemas comenzaban a multiplicarse para productores y comerciantes, produciéndose en los años siguientes la ruina económica de muchos de ellos.³² Así describía la situación una revista de amplia circulación en los territorios: “...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 ante-guerra. Pero no bajó el costo de producción, y de allí el gran desequilibrio...”³³

En ese contexto, la consolidación de un orden político en los territorios nacionales, con el paulatino asentamiento del mandato estatal sobre una población de base esencialmente rural, unida a la transformación del régimen económico en un sentido claramente capitalista, fue generando una dinámica social de particulares características donde el despliegue de la coerción provocaba distintas formas de resistencia y negociación, que en la década de 1920 comenzaron a hacerse sentir con fuerza. No sólo las agencias estatales

³² Elsa M. Barbería, op.cit., 1995; Susana Bandieri, op.cit., 1993; [pág.] 345-374; Graciela Blanco, op.cit., 2002, 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; [pág.] 60-76.

³³ Manuel Lezcano. “Efectos ruinosos de una fugaz prosperidad”. *Revista Argentina Austral*; año I, núm. 10, abril 1930; [pág.] 13.

vinculadas a la política de tierras sino también las que tenían a su cargo la vigilancia y el control policial, acrecentaron su presencia y capacidad operativa sobre la población patagónica. A la presión de los inspectores y comisionados de las oficinas de tierras se sumó el de la recientemente creada Policía Rural - 1926- cuyo objetivo era asegurar el cumplimiento del Código Rural elaborado para los territorios; así como la acción de las instituciones judiciales –de Paz y Letrada- y de las organizaciones representativas de los intereses de los productores, que expresaron los reclamos de estos sectores.³⁴

En este contexto, ya desde 1910 se habían comenzado a organizar sociedades rurales en Puerto Deseado, Río Gallegos, Esquel, Colonia San Martín, Valle del Chubut, San Julián, Santa Cruz, Neuquén y Camarones, las que en la década de 1930 se unieron en la Federación de Sociedades Rurales de la Patagonia. Las demandas de los productores, que comenzaron a canalizarse hacia el gobierno territorial pero estuvieron centralmente dirigidas hacia el gobierno nacional de quien dependían las políticas agrarias, incluían la rebaja en el canon de arrendamiento, la prolongación del plazo de pago de los mismos, 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- como ya se señalara- se habían intensificado en la Patagonia.³⁵

Respecto del tema de los desalojos, las acciones de los perjudicados no se plasmó sólo en reclamos, peticiones y presentaciones a diversas autoridades sino que, en el caso del territorio de Río Negro, por ejemplo, incluyó un conato de resistencia concreto. En el informe de la comisión inspectora de tierras de 1926-28 para el área, se informa que un comerciante de origen árabe de Cona Niyeu “...encabezó un movimiento de resistencia entre los pobladores tendiente a impedir el cobro de derechos establecidos y a obstaculizar la acción de los empleados de la Dirección de Tierras”. Se señala que el nombrado realizó “...una activa propaganda que dio por resultado que varios pobladores se abstuvieran de concurrir a las citaciones que se les hizo para que formalizaran sus respectivas situaciones”.³⁶

A los reclamos de los productores, se sumarían los de los peones rurales de Santa Cruz, cuya situación se había agravado como consecuencia de la

³⁴ Sobre estas cuestiones dan cuenta los trabajos ya citados de Girbal-Blacha (1989 Y 1991); Moldes (1998); Barbería (1995); Blanco (2002 y 2009); Finkelstein y Novella (2005); además de otros que abordan específicamente la situación de los pequeños productores indígenas de las mesetas rionegrina y chubutense. Enrique Mases y Lisandro Gallucci. “La travesía de los sometidos. Los indígenas en el territorio de Río Negro, 1884-1955”; en Marta Ruffini y Raúl Frey Maser (coords.). *Horizontes en perspectiva. Contribuciones para la historia de Río Negro. 1884-1955*. Viedma, Fundación Ameghino-Legislatura de Río Negro, 2007; [pág.] 125-162, Vol. I; Débora Finkelstein. “La Colonia Pastoril Aborigen de Cushamen y la ‘reubicación’ de indígenas con posterioridad a la llamada ‘conquista al desierto’”; en Débora Finkelstein y María M. Novella (comps.), op.cit., 2005; [pág.] 49-75.

³⁵ *Ibidem*. El tema de los desalojos es recurrente en publicaciones periódicas regionales como *El Censor* (Neuquén), *Los Libres del Sur* (Esquel), *Argentina Austral*, etc.

³⁶ Comisión Inspectora de Tierras, Territorio de Río Negro, Sección II a 1, 1926-28, Tomo 442, Fº 537.

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. En el marco de un crecimiento significativo de la organización y de la lucha obrera a nivel nacional, se originó el primer reclamo de los trabajadores santacruceños en septiembre de 1920, solicitando a los empresarios mejoras en las condiciones de trabajo. El rechazo del petitorio fue seguido de una huelga reprimida por los estancieros, con el apoyo de la policía del territorio y las guardias blancas de la Liga Patriótica.³⁷ Tras un acuerdo en el que arbitró el nuevo gobernador del territorio pero que fue incumplido por los sectores patronales, se inició en 1921 un movimiento huelguístico que se expandió por la Patagonia austral y fue duramente reprimido por tropas del ejército nacional.³⁸

Al iniciarse la década de 1930 la situación se vería agravada por la crisis internacional de esos años, con sus efectos sobre la economía agroexportadora, y por la inestabilidad política que provocó el derrocamiento de presidente radical Hipólito Yrigoyen en su segundo gobierno, todo lo cual repercutió 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, profundizando las medidas tendientes a cortar los vínculos económicos de las áreas andinas con Chile y terminar el funcionamiento espacial históricamente articulado en torno a la cordillera de los Andes.

En ese contexto de crisis, nuevamente la posesión de la tierra incide significativamente, sobre todo la modalidad de tenencia precaria que habían planteado los decretos de los gobiernos radicales entre 1917 y 1930. Quienes accedieron a la tierra en esos años o buscaron regularizar su situación mediante un contrato de arrendamiento o un permiso de ocupación, en su mayoría con escaso o nulo capital disponible, se vieron ante 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

³⁷La Liga Patriótica Argentina fue una organización surgida en el país en 1919 en el contexto de fuertes movilizaciones de sectores trabajadores, que se conformó como el primer grupo antiizquierdista y antiobrero, marcado por un acendrado nacionalismo, que tuvo una organización permanente, actuó en varios frentes y constituyó un grupo para-militar de actuación en la década de 1920. Cfr. Sandra McGee Deutsch. *Contrarrevolución en la Argentina 1900-1932. La Liga Patriótica Argentina*. Quilmes, Edit. UNQ, 2003.

³⁸Un minucioso tratamiento de estos conflictos puede verse en los clásicos trabajos de José M. Borrero, *La Patagonia Trágica*. Buenos Aires, Ed. Americana, 1967; y de Osvaldo Bayer. *Los vengadores de la Patagonia trágica*. Buenos Aires, Galerna, 1972, 3 tomos. Para una buena síntesis, véase Susana Bandieri, op.cit., 2005; [pág.] 334-344.

encargado de la distribución de la tierra pública. Su servicio implicaba un costo para el interesado en obtener una parcela. Quien no podía pagar esos servicios carecía de la información necesaria para evitar acceder a terrenos de menor calidad 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. Los primeros solicitaban y obtenían la concesión de tierras a partir de su círculo de relaciones y rápidamente las transferían a los interesados. Los segundos propiciaban el desalojo de lotes sobre los que había terceros interesados, denunciando a sus ocupantes ante las autoridades y aprovechando las mejoras introducidas por el poblador original. Algunas veces, incluso, renegociaban con éstos la recuperación del lote exigiendo un sobreprecio. 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.³⁹

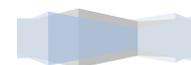
Asimismo, la campaña emprendida por los gobiernos radicales en contra del latifundio improductivo y del acaparamiento de tierras alcanzó su máxima expresión, como ya se dijera, en la presión ejercida sobre los grandes propietarios/arrendatarios cuyas concesiones fueron cuestionadas e incluso declaradas caducas y en los desalojos de aquellos pobladores que arrendaban u ocupaban sin contrato alguno. En esa década de 1920, un importante número de pobladores en tierras fiscales, con todo su capital invertido en mejoras y comprometidos con crecidas deudas, fueron desalojados a lo largo y a lo ancho de los territorios nacionales del sur, 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.⁴⁰ Más aún, en presentaciones de las sociedades rurales de Santa Cruz a las autoridades nacionales se planteaba que “...la lucha contra el acaparamiento ha creado en el espíritu de los funcionarios una sistemática desconfianza contra los pobladores de tierras fiscales que se traducen en grandes dificultades para lograr el otorgamiento de contratos de arrendamiento, en un sistema de inspecciones que exige cada vez más a los pobladores y en la pérdida de las mejoras en caso de desalojo”.⁴¹

En un sentido similar, con una dura crítica a la connivencia entre funcionarios estatales y grupos de poder local en la entrega de tierras, Ricardo Fisch, integrante de la Sociedad Rural de Río Gallegos expresaba que el Estado se limitó a entregar a nuevos pobladores los lotes desalojados, pero que estos nuevos ocupantes fueron en su mayoría “gente de comité”, militares retirados, amigos o parientes de empleados públicos, quienes obtuvieron las tierras para negociarlas con los pobladores originales. También participaron de estos manejos –según Fisch- antiguos ganaderos de la región que, por el favor de

³⁹Elsa M. Barbería, op.cit., 1995; [pág.] 148-149; Graciela Ciselli, op.cit., 1999; [pág.] 44-45; Revista *Argentina Austral*, núm. 74, agosto 1935; [pág.] 20-21; “Memorial de la Sociedad Rural Argentina al Ministro de Agricultura de la Nación”; transcripto en *Argentina Austral*; año VII, núm. 31, marzo 1936; [pág.] 29-32; 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; [pág.] 20-21.

⁴⁰Ver nota 34.

⁴¹“Memorial de la Sociedad Rural al Ministerio de Agricultura de la Nación”. Revista *Argentina Austral*; núm. 81, marzo 1936.



inspectores y comisionados, lograron anexar lotes contiguos a los suyos con mejoras introducidas por los anteriores ocupantes.⁴²

Tanto la Sociedad Rural Argentina 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, a 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-; a la disminución del monto a cobrar por derecho de pastaje; y al 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. 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 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 de 1920 y 1930 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. Es 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 se expresaba en estos términos: *“El Sud se llenó de compañías extranjeras en su mayor parte, y este es hoy el elemento que en toda forma se opone a que se cumpla la ley y las disposiciones en vigor, echando mano a cualquier recurso [...] Es muy conocida la influencia de personas o de compañías de los países limítrofes en las tierras fiscales: personas o compañías que no están aquí sino representadas por sus administradores o capataces 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?”*.⁴³

En otro sentido, eran tanto o más negativas las opiniones que durante todo el período radical muchos de los comisionados e inspectores de tierras vertían en sus informes a las autoridades nacionales -generalmente tenidas muy en cuenta para tomar las decisiones con relación a la entrega de títulos de propiedad, contratos arrendamiento y permisos de ocupación-, respecto de los pobladores patagónicos sobre todo indígenas, algunas veces chilenos, todos ellos limitados a condiciones de supervivencia. La población indígena era descrita como *“...sujetos retardados intelectualmente, que carecen en la práctica de la comprensión exacta de las obligaciones contraídas individual y colectivamente”*, lo que los hacía pasibles de ser radicados en lotes fiscales bajo el control del Estado pero de ninguna manera productores independientes a los que se pudiera entregar tierra en propiedad o arrendamiento.⁴⁴ En la

⁴²Ricardo Fisch. “Cuestiones patagónicas. Tierras Fiscales y otros problemas”. Buenos Aires, 1932. Citado en Elsa M. Barbería, op.cit., 1995; [pág.] 272.

⁴³Revista *Argentina Austral*; año VII, núm. 81, marzo 1936; [pág.] 40.

⁴⁴“Memoria al Ministerio de Agricultura”, 1918; [pág.] 492. Citado en Walter Delrío. *Memorias de expropiación. Sometimiento e incorporación indígena en la Patagonia. 1872-1943*. Quilmes,

mayoría de los casos, estos productores de subsistencia fueron vistos por los agentes estatales en los territorios sólo como potencial fuerza de trabajo escasamente calificada para las estancias ganaderas del sur.⁴⁵

A modo de síntesis

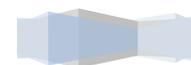
En función de lo expuesto en las páginas precedentes, es posible dimensionar los efectos de las políticas liberales de fines del siglo XIX y comienzos del XX sobre la estructura agraria que se fue conformando en los territorios patagónicos, con una clara concentración de las superficies con mejores aptitudes para la producción ganadera en manos de un pequeño grupo de grandes propietarios y/o arrendatarios que supieron encontrar en la legislación del período los “grises” que les permitieron beneficiarse de la distribución de tierras públicas a manos privadas. En el mismo proceso, se fueron estructurando asimismo las pequeñas y medianas propiedades, arrendamientos y ocupaciones de hecho, que convivieron con las anteriores en situaciones de desventaja y fueron protagonistas, en contextos de crisis y de creciente presencia coercitiva de las instituciones estatales a lo largo de la década de 1920, de una significativa conflictividad social.

Por otra parte, la llegada del radicalismo al poder con un discurso que cuestionaba duramente la política de tierras de los sectores conservadores pertenecientes al “régimen oligárquico” que lo precedió, traducido en los gobiernos de Yrigoyen y Alvear en políticas públicas destinadas a combatir el latifundio improductivo, evitar la concentración, propiciar el asentamiento de pequeños y medianos productores y fomentar la colonización agrícola en las áreas en que ello fuera posible, tuvo en su aplicación en los territorios patagónicos efectos contrarios y muchas veces contradictorios a los buscados. Mientras en Jujuy –como puede verse en el trabajo de María Silvia Fleitas y Ana Teruel incluido en este mismo número- la intención de los gobiernos radicales de crear y poblar con pequeños y medianos productores reordenando la situación generada por políticas previas en torno a la tierra, se tradujo en un proyecto de reforma agraria en la provincia; en la Patagonia las políticas nacionales fijadas para espacios que aún se conocían poco, las características de los grupos de poder instalados en la región y el difícil contexto político en el que debió desenvolverse el propio radicalismo contribuyeron, como ya se dijera, a precarizar la situación de aquellos a los que se pretendía beneficiar.

En efecto, sobrepuestas estas políticas a una realidad en la que se habían consolidado durante las décadas previas las grandes extensiones en propiedad y arrendamiento, conviviendo no siempre sin tensiones con medianas y pequeñas explotaciones bajo diferentes formas de tenencia, el ímpetu reformista que pareció tener el gobierno nacional, enfrentado a partir de entonces a poderosos grupos económicos, se vio limitado y debió, en muchos

Edit. UNQ, 2005, [pág.] 199. También María E. Argeri. “Mecanismos políticos y expropiación de las sociedades indígenas pampeano patagónicas. Río Negro, 1880-1930”. *Quinto Sol*, Núm. 5, 2001, La Pampa; [pág.] 36.

⁴⁵Véase Enrique Mases y Lisandro Gallucci, op.cit., 2007; [pág.] 138.



casos, moderar su avance sobre los intereses particulares de éstos. No casualmente los grandes productores de los territorios nacionales se vieron en general escasamente afectados, mientras el mayor esfuerzo en contra del acaparamiento de tierras se centraba con particular fuerza en las investigaciones realizadas sobre el territorio de Santa Cruz. En él, era considerablemente significativa la presencia de inversores provenientes del sur chileno que habían consolidado sus empresas y conformado una única región con el área de Punta Arenas, controlando la producción, comercialización, transporte y exportación de los productos de la ganadería a los mercados europeos por los puertos australes, al tiempo que tenía bajo su égida el sistema financiero regional, todo esto con independencia del estado nacional argentino. Aún así, las caducidades decretadas en 1917 y 1918 demoraron años y cuando se efectivizaron lo fueron con el acuerdo de esos grandes productores que conservaron a cambio muy significativas superficies en explotación y que no renunciaron tampoco a la concentración por otros mecanismos y a través de la utilización de terceros con los que se asociaron.

Por otra parte, los pequeños y medianos productores cuya presencia se pretendía arraigar en los territorios patagónicos obligándolos a regularizar su situación, se vieron en muchos de los casos empobrecidos y compelidos a abandonar sus lotes y generalmente la actividad, transformándose en trabajadores rurales o incluso urbanos. Cabe señalar que las exigencias de solicitar contratos de arrendamiento o permisos de ocupación con el correspondiente pago de derechos al fisco, cuya imposición se buscó asegurar con las inspecciones de los funcionarios de la Dirección Nacional de Tierras, la aplicación del Código Rural, el control de los agentes policiales y la intervención judicial, recayó fundamentalmente sobre pobladores con escaso o nulo capital, muchos de ellos indígenas instalados en áreas marginales y en competencia directa con los nuevos propietarios y arrendatarios, o pobladores asentados en las décadas de 1910 y 1920 en tierras de menores condiciones productivas que las distribuidas con anterioridad y fuertemente endeudados con los grupos de poder local y regional –generalmente comerciantes y ganaderos-. Por si fuera poco, más expuestos que otros productores a los desastres climáticos –importantes sequías o fuertes nevadas- y más vulnerables a los vaivenes de la economía nacional e internacional.

Finalmente, el estatus jurídico que colocaba a los territorios nacionales –a diferencia de las provincias tradicionales- en una situación de casi nula autonomía, con autoridades designadas por el Poder Ejecutivo nacional con el cual tenían una total y absoluta dependencia política y económica, fue generando a fines del siglo XIX y principios del XX a nivel local una significativa y compleja red de relaciones entre los grupos sociales y económicos que se fueron consolidando en los territorios y las autoridades designadas en ellos. Esos vínculos fueron generalmente utilizados, a la hora de tomar decisiones, en beneficio de los sectores dominantes y en perjuicio de los sectores subalternos. Sumado a ello, los agentes del estado nacional que lentamente fueron consolidando su presencia real en los territorios patagónicos y que permanecían la mayor parte del tiempo alejados de estos espacios muy distantes y mal comunicados con el centro del país, ejercieron un rol importante al momento de marcar la impronta que iban a tener las políticas públicas nacionales en su aplicación a nivel local y regional.

TIERRA Y CONFLICTO SOCIAL. LOS PRODUCTORES PATAGÓNICOS DURANTE LOS GOBIERNOS RADICALES

Los territorios del sur estuvieron en gran medida destinados, al menos desde su incorporación por medio de la fuerza militar y hasta las primeras décadas del siglo XX, a ser objeto casi pasivo de las políticas diseñadas por un Estado central que no tuvo en cuenta las particularidades de tan amplio y heterogéneo espacio ni de los actores que en él se fueron configurando. Será a partir de la década de 1930 que se inicie desde los territorios el camino de lucha hacia la reformulación de su condición política y jurídica para transformarse en provincias integrantes de un estado republicano, representativo y federal, con igualdad de derechos, sobre mediados del siglo XX.

CUADRO 1. Superficie de tierras públicas adjudicada a particulares en propiedad o en arrendamiento con derecho a compra, al 30 de septiembre de 1916, por Territorio Nacional (miles de hectáreas).

Territorio Nacional	Sup. Total	Sup. de libre disponibilidad	Superficie que no era de libre disponibilidad fiscal						
			Total	Adjudicada en propiedad a particulares con arreglo a leyes vigentes entre 19/10/1876 y 30/9 1916 ^a				Afectada a:	
				Legislación anterior a 1903	Ley 4.167 de 1903	Ley 5.559 de 1908	Sub-total	Pueblos y colonias	Arrendamiento c/opción a compra
Chaco	10.367	7.856	2.511	1.748	---	26	1.774	710	27
Formosa	9.412	7.025	2.387	1.523	---	13	1.536	831	20
Misiones	2.952	1.078	1.874	1.681	---	---	1.680	194	---
La Pampa	14.125	952	13.473	11.826	1.282	---	13.108	350	15
Río Negro	19.872	10.029	9.843	5.554	227	1.770	7.551	2.260	32
Neuquén	9.468	5.297	4.351	3.625	240	---	3.865	299	187
Chubut	22.428	16.245	6.183	2.542	332	---	2.874	2.968	341
Santa Cruz	23.752	11.730	12.022	3.338	92	---	3.430	5.052	3.540
Tierra del Fuego	2.133 ^b	1.440	693	427	41	---	468	7	218
Los Andes	5.697	5.697	---	---	---	---	---	---	---
Totales	120.686	67.349	53.337	32.264	2.214	1.809	36.286	12.671	4.380

Notas: Los datos sobre superficies han sido redondeados a miles de hectáreas.

^a Se consideran las superficies adjudicadas en propiedad desde la sanción de la Ley Avellaneda hasta la fecha en la cual Cárcano obtuvo los datos que transcribe de la Dirección de Tierras y Colonias.

^b Incluye 51.000 hectáreas de la Isla de los Estados, que en la fuente figura por separado.

Fuente: Elaboración de Susana Bandieri y Graciela Blanco, a partir de cifras tomadas de Miguel Angel Cárcano. *Evolución histórica del régimen de la tierra pública: 1810-1916*. Buenos Aires, Librería Mendeskys de Augusto Sabourin e hijo, 1917, cuadro en [pág.] 572-573. Inserto en Susana Bandieri y Graciela Blanco, op.cit., 2009.