

DOSSIER.

LOS DEBATES PARLAMENTARIOS SOBRE LA LEY DE COLONIZACIÓN, 1939-1940

Javier Balsa

(IESAC- U. N. de Quilmes
/ CONICET)
jjbalsa@unq.edu.ar

RESUMEN

En este artículo se analizan los debates parlamentarios que condujeron a la aprobación de la ley de colonización nacional de 1940 con el apoyo de conservadores, radicales, radicales antipersonalistas y socialistas. En particular, se estudian las discursividades y la dinámica de la interacción parlamentaria. De este modo, se describe cómo se construyó un consenso muy importante en torno a la sanción de esta ley de colonización, y también se analiza desde qué lugar discursivo se formularon críticas al proyecto.

Palabras claves: Colonización; Legislación; Agricultura; Discurso; Argentina.

ABSTRACT

In this article are analyzed the parliamentary debates that led to the approval of the law of national colonization of 1940 with the support of conservatives, radicals, anti-personalist radicals and socialists. In particular, the discursividades and the dynamics of the parliamentary interaction are studied. In this way, it is described how a very important consensus around the sanction of this law of colonization was constructed, and also it is analyzed the discursive positions from where some critics were formulated to the project.

Keywords: Settlement; Legislation; Agriculture; Discourse; Argentina.

INTRODUCCIÓN

Entre julio de 1939 y agosto de 1940 el Congreso Nacional discutió y aprobó una ley de colonización que contenía medidas concretas muy alejadas del ideario liberal-conservador y que, por ejemplo, permitían al Consejo Agrario Nacional, creado por esta ley, expropiar latifundios sin la necesidad de una ley de expropiación específica para cada caso. Además, las fundamentaciones brindadas en la presentación del proyecto fueron muy

críticas de la situación social agraria y favorables a una amplia intervención estatal en la cuestión de la tenencia del suelo.

El objetivo del presente artículo es analizar las discursividades y la propia dinámica de la interacción parlamentaria, que permitieron construir y consolidar un consenso muy importante en torno a la sanción de esta ley de colonización, y también establecer desde qué lugar discursivo se formularon críticas al proyecto. En particular, trataremos de analizar cómo se legitimó esta medida; de qué manera construyeron discursivamente su apoyo los legisladores, en particular, los del conservadurismo argentino, y qué papel jugaron los representantes de los partidos de la oposición. Por una limitación de espacio, analizaremos con mayor detenimiento el debate generado en la Cámara de Diputados.

El análisis del debate parlamentario presenta la ventaja, para los historiadores, de permitir captar el juego interdiscursivo de un modo mucho más directo que el análisis de otras fuentes. Sabemos, al menos desde Voloshinov, que el lenguaje es siempre dialógico y la significación de un enunciado siempre se termina de construir en su recepción activa, es decir, en la contestación¹. De allí la importancia de estudiar los juegos interdiscursivos para ver la construcción de las significaciones. Lamentablemente no siempre es fácil para un historiador conocer estas interrelaciones y muchas veces, al contar solo con el discurso emitido por los enunciadores oficiales, terminamos otorgándole implícitamente una eficacia interpelativa que no hemos podido medir. En cambio, el discurso parlamentario permite reconstruir el juego interdiscursivo, al menos entre los legisladores, ya que la dinámica discursiva queda relativamente bien registrada².

Es cierto que es un discurso reglado, muy ritualizado e institucionalizado, que se acerca al monólogo. Como plantea Carbó, son intervenciones casi monoglósicas, porque así es el estilo del discurso parlamentario³. Sin embargo, por la propia lógica de legitimación del debate de los representantes, que se presenta como una escenificación mediada del debate de la opinión pública, las leyes deben surgir luego de una confrontación de posiciones y de ideas. En teoría, este debate debería

¹ Voloshinov, 1928.

² De todos modos no debemos olvidar que el Diario de Sesiones es siempre un registro taquigráfico que solo tangencialmente registra intervenciones por fuera del legislador en uso de la palabra o sus pares que lo interrumpen; y que además es una transcripción escrita de un discurso oral, por lo que casi toda su prosodia se ha perdido.

³ Carbó, 1996.

propender a lograr la perfección técnica de las leyes y/o su armonización con el bien común. Entonces, el debate de ideas está promovido e incluso las interrupciones, que recrean la imagen de la discusión pública, relativamente permitidas, ya que de este modo se construye la función legitimadora del discurso parlamentario. Es que, el congreso, tal como lo señala Marafioti, es una de las instituciones especializadas para la solución de las diferencias, que se organizan en tono del debate en función de las normas vigentes en una cultura y, por lo tanto, pueden ser conceptualizados como sitios argumentativos⁴. De todos modos, no se debe ignorar que, si bien se parte de un estado de *suspensión del asentimiento* frente a un tema y se ponen en palabras las diferencias, el debate tiene como fin último la sanción de un proyecto y no alcanzar un acuerdo a partir del cual el que piensa diferente pase a ser persuadido⁵. Pero esto no obsta de que deban argumentarse las posiciones de modo de procurar legitimarlas, no solo frente a los oponentes sino también ante los terceros, en general la sociedad contemporánea, pero también *la Historia*, sabedores los legisladores que sus intervenciones quedarán registradas en los diarios de sesiones. Muchas veces, como afirma, los legisladores *emiten expresiones y juicios que, aunque no tendrán ninguna influencia sobre el resultado del un debate o de una votación, dejarán al menos registrada para la propia biografía política una posición resistente*⁶.

En este artículo analizaremos dos planos de la dinámica discursiva. Por un lado, consideraremos los tópicos abordados por los legisladores, prestando atención a los objetos construidos por los discursos y las formaciones discursivas de las que forman parte y, también, las estrategias discursivas que se plantearon. Según nuestra reconceptualización del concepto foucaultiano de *formación discursiva*, ésta se caracteriza por la construcción de determinado tipo de objetos⁷. De este modo, el uso de determinados significantes construiría una realidad social específica, un mundo discursivo que aparecería ante los hablantes de esa formación discursiva, como lo que hay en el mundo. Luego, dentro de cada formación discursiva pueden encontrarse distintas *estrategias discursivas*, que serían ciertas organizaciones de conceptos, agrupamientos de objetos, tipos de enunciación que forman temas o teorías, y que se distinguirían entre sí a partir de determinados puntos de difracción. Así, dentro de una misma formación discursiva se comparten los objetos, pero existen

⁴ Marafioti, 2007: 117.

⁵ Ibidem: 108.

⁶ Carbó, 1996: 167.

⁷ Foucault, 1969.

conceptualizaciones diferentes y hasta opuestas, articulando los objetos en diferentes cadenas significantes; en este punto retomamos la perspectiva de Ernesto Laclau⁸. Las combinaciones estructuradas de estas conceptualizaciones conformarían las estrategias discursivas, en el sentido de que serían teorizaciones que partirían desde la base objetual común de la formación discursiva, pero con sentidos e intereses estratégicamente diferenciados.

Por otro lado, en este artículo estudiaremos las tácticas discursivas, las formas de los *combates* verbales, con sus cortesías, interrupciones, ironías, críticas mordaces, entre otras formas que configuraron la dinámica específica de este debate parlamentario. En este juego de tensiones entre lo normado y cierta habilitación al debate más espontáneo, tendremos presente que el respeto de un elaborado aparato interaccional cumple un papel en la legitimación⁹, al tiempo que el intercambio de ideas, la discusión como representación del debate público tampoco puede quedar anulada por una interpretación demasiado rigurosa del reglamento parlamentario. En este sentido, prestaremos atención a las referencias cruzadas que le abrieron lugar a la heteroglosia dentro del típico discurso monoglósico que, como ya dijimos, caracteriza a la mayor parte del discurso parlamentario. Es que, como señala Marafioti, por su propio carácter argumentativo, por tener que defenderse posiciones discutibles, el discurso parlamentario no puede ser ni puramente monológico, ni puramente dialógico¹⁰. Según este autor, las opciones que manejan los participantes en una cuestión argumentativa son la proposición, la oposición o la duda (esta última entendida como parte de una estrategia también de oposición, aunque no tan abierta). En ocasiones, el orador despliega tanto los argumentos propios, como los contraargumentos que, empleados por el proponente según su propia orientación, sirven para descalificar al adversario¹¹.

En cuanto a los modos de la discusión, hemos diferenciado, en primer lugar, dos formas básicas. Una más ordenada, centrada en las referencias mutuas que los legisladores realizan a intervenciones previas de otros colegas. Y una forma más inmediata cuando los legisladores interrumpen, con o sin consentimiento del orador en uso de la palabra, para objetar algo que este acababa de manifestar. Existe una situación intermedia, prevista en la dinámica parlamentaria, entre el uso de la palabra según la lista de oradores y las interrupciones, que consiste en que, si un legislador ha sido

⁸ ver más detalles en Balsa, 2011.

⁹ Carbó, 1996: 160.

¹⁰ Marafioti, 2007.

¹¹ Ibidem: 109.

citado en una intervención previa, puede otorgársele derecho a clarificar o responder a la misma en una breve intervención alterando el orden de la palabra, lo que requiere de la aprobación del orador que posee el turno subsiguiente.

En general, cuando las interrupciones son breves, y relativamente ordenadas, en general son toleradas por el orador y la presidencia de la cámara. En cambio, cuando comienzan a sucederse interrupciones entre varios legisladores, es más común el llamado al orden por parte de las autoridades. En este sentido, la presidencia siempre puede hacer un uso discrecional de su potestad de interpretar el reglamento a la hora de permitir o no las interrupciones, de modo de coartar la libre y, sobre todo, cómoda exposición de un legislador, en especial si es de una fuerza opositora¹².

Tal como hemos analizado en otros trabajos, en los años treinta la cuestión agraria se fue ubicando en el centro del debate político y social argentino. Y se consolidó una hegemonía de la estrategia crítica del latifundio dentro de la discursividad agrarista¹³. En varias provincias, gobernadas por distintas fuerzas políticas se impulsaron políticas de colonización para los chacareros arrendatarios y aparceros. En la provincia de Buenos Aires, la iniciativa la tomó el conservador filo-fascista Manuel Fresco, con la creación del Instituto de Colonización de la provincia¹⁴. Una vertiente del radicalismo que gobernaba Entre Ríos, promovió y obtuvo la aprobación en 1934 de una *Ley de Transformación Agraria*. La misma fue impulsada por Bernardino Horne, Ministro de Hacienda del gobernador radical antipersonalista (aunque no aliado a los conservadores) Luis Lorenzo Etchevehere. El gobierno demócrata-progresista de Luciano Molinas sancionó la ley de colonización de Santa Fe también en 1934, aunque su ejecución fue interrumpida por la intervención federal a esta

¹² Como ha analizado Carbó para el debate legislativo mexicano, *las interrupciones, sobre todo, junto con el empleo sui generis de las mociones reglamentarias, y la introducción de preguntas que se dirigen formalmente a la resolución de problemas de comprensión (ya sea de simples palabras o de elementos conceptuales) y que en ese carácter suelen recibir la atención y respuesta del hablante en turno, se cuentan entre los recursos no reglamentarios más intensa y eficazmente empleados con fines pragmáticos de maltrato y desprestigio del hablante de turno o, al menos, de sabotaje a la integridad argumentativa de su discurso. Además de ello, el desorden, el bullicio, los murmullos y las acotaciones burlonas a lo que dice el orador en turno, ya sea desde las galerías o desde las mismas curules, han sido siempre un síntoma a la vez que un recurso habitual y multifuncional en este lugar de habla* (Carbó, 1996: 172-173).

¹³ Balsa, 2012.

¹⁴ ver más detalles en Balsa, 2010.

provincia. En Córdoba, en 1936, el gobernador radical Amadeo Sabattini también impulsó un proyecto de colonización agraria y sancionó un impuesto progresivo a la propiedad rural¹⁵.

Testimonio del clima de época favorable a la implementación de proyectos de colonización es el editorial que publicó *La Nación*, en 1936, a favor de que el Congreso Nacional tomara como ejemplo las iniciativas de colonización provinciales y dictara una ley al respecto, ante *la amenaza a la estabilidad social*:

[...] El interés demostrado por las provincias a que nos hemos referido y que se ha puesto de actualidad con el decreto del gobierno bonaerense, tiene que servir una vez más para recordar a las Cámaras el deber de hacer que la Nación emprendiera la acción colonizadora que reclaman las necesidades de la campaña, las características étnicas, demográficas y sociales del país, y que puede llevar adelante con los considerables fondos y positivo crédito que dispone [...] El afianzamiento del hogar agrícola y su defensa son una necesidad en la Argentina y no solamente desde el punto de vista económico, sino, y tal vez principalmente, social. El proletariado que se engruesa en las ciudades con la despoblación de las campañas, y que va adquiriendo un ritmo acelerado de crecimiento, ha creado una cuestión que amenaza convertirse en una desgracia para la Argentina, porque se lo está formando con elementos que han perdido el amor a la tierra, que es una de las bases más sólidas del amor del país, y que han dejado de ser parte viviente de una familia, que es otro de los fundamentos de la unidad espiritual¹⁶.

Esta preocupación por la falta de una legislación agraria nacional se incrementó en la medida en que el Censo Agropecuario Nacional, relevado en 1937 y publicado en 1939, mostró que los productores arrendatarios y aparceros rondaban el 70% de los productores de la región pampeana. Al mismo tiempo, la conflictividad bélica mundial fue reduciendo las posibilidades económicas de los agricultores y estimulaba a los terratenientes a expulsar a sus inquilinos para volcar sus tierras a la

¹⁵ Un detalle de estas legislaciones provinciales en Horne, 1937. En particular, sobre la política fiscal de Sabattini sobre la gran propiedad, ver Converso, 2008.

¹⁶ "Colonización", *La Nación*, 21-6-1936.

actividad ganadera. En este contexto es que se iniciaron las discusiones sobre una ley agraria de alcance nacional¹⁷.

Producto de una suma de elecciones directas, para el caso de la Cámara de Diputados, e indirectas, para el Senado, la composición de la legislatura nacional sintetizaba la combinación de sufragios fraudulentos (en especial para la conformación de las legislaturas provinciales) y algo más limpios (para las elección de diputados nacionales) que se había sucedido durante los años treinta. El resultado era que en 1939 en la Cámara de Diputados había 57 diputados del Partido Demócrata Nacional (PDN), 3 diputados de otros partidos conservadores provinciales, 21 diputados del radicalismo antipersonalista (aliado a los conservadores), 72 diputados de la Unión Cívica Radical (UCR) y 5 diputados del Partido Socialista. Vemos que el radicalismo era la primera minoría, aunque era superado por la suma de las fuerzas oficialistas.

En cambio en el Senado el predominio de los conservadores era bien claro, el Partido Demócrata Nacional contaba en 1940 con 14 senadores y los partidos conservadores provinciales otros cuatro, a los que se agregaban los cuatro senadores del radicalismo antipersonalista. En la oposición se encontraban seis senadores de la UCR, uno del Partido Demócrata Progresista y otro del Partido Socialista.

EL DEBATE EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS

En julio de 1939, tomando como base un anteproyecto de Horne y ante la presentación de un proyecto del poder ejecutivo, la Cámara de Diputados trató la ley de colonización¹⁸.

Cada legislador se refirió a múltiples cuestiones que son imposibles de describir en este artículo. Para sistematizar el análisis vamos, primero, a presentar sintéticamente cada una de las intervenciones en el orden en que fueron emitidas; en segundo lugar, analizaremos las estrategias de construcción de un consenso favorable a la colonización y ciertas confrontaciones acerca de la cuestión doctrinal; en tercer lugar, estudiaremos la forma en que fueron presentados los sujetos agrarios existentes y los potenciales beneficiarios de la colonización; en cuarto lugar, examinaremos la discusión sobre la constitucionalidad del proyecto; en quinto lugar, las referencias a las políticas provinciales y las discusiones que se generaron en torno a los gobiernos provinciales, y, por último, abordaremos la dinámica de las votaciones.

¹⁷ Para un análisis de los antecedentes de esta ley y su enmarque dentro de la política agraria nacional, puede consultarse Lázaro, 2012: 235-254.

¹⁸ Congreso de la Nación, 1939.

El orden de los discursos y los posicionamientos frente al proyecto

Si bien no sabemos la duración temporal de las exposiciones, sí contamos con el dato de la extensión de las transcripciones en el *Diario de Sesiones*. En líneas generales los discursos tuvieron una extensión de entre ocho y nueve páginas. En los casos en que su longitud fuera marcadamente mayor o menor, lo comentamos en la siguiente síntesis de las intervenciones.

El debate fue abierto por Benjamín Palacio, diputado del Partido Demócrata de Córdoba, en su carácter de presidente de la Comisión de Legislación Agraria. Defendió el dictamen de comisión sin tomar posición individual frente al mismo como es de estilo que se haga¹⁹. En cambio, Bernardino Horne, el diputado que lo siguió en el uso de la palabra, sí estableció diferencias y perspectivas personales, a pesar de haberse desempeñado como Secretario de la mencionada Comisión y redactado el proyecto a partir de consensuar las posiciones que habían existido dentro de sus integrantes. Además de estas manifestaciones, comentó positivamente artículos no detallados por Palacio. Cabe agregar que Horne habló explícitamente en nombre del bloque de diputados radicales para apoyar el proyecto. El tercer orador en esta sesión fue el Ministro de Agricultura (el conservador José Padilla) quien terminó de completar la presentación del proyecto, abordando artículos no presentados por los anteriores informantes.

El cuarto orador de esta sesión era el socialista Nicolás Repetto, sin embargo, adelantando que su exposición iba a ser extensa, pidió pasar a un cuarto intermedio para la siguiente sesión. De hecho, su discurso ocupó quince páginas. Su posición fue favorable al despacho, pero aclarando que no ponía demasiadas ilusiones en mismo, pues sostuvo que era necesario sancionar con antelación un impuesto al latifundio que redujera el valor de las tierras. El quinto orador, el radical antipersonalista Santiago Fassi, habló en nombre de su bloque y fue el primero en formularle críticas directas al proyecto de ley, aunque, *para que no se confundan* sus apreciaciones, ya al comienzo de su alocución había anticipado el voto favorable de su sector.

Se continuó en otra sesión, tomando la palabra el diputado radical Manuel Pinto (h.) quien brindó una exposición favorable, muy estructurada y erudita. Luego, tuvo lugar la primera fundamentación de un voto contrario al proyecto de ley, a cargo del radical antipersonalista Faustino Infante (recordemos que el representante de su bloque, Fassi, había manifestado el voto positivo de su bancada). El motivo central de la oposición de Infante era la reglamentación de la posibilidad de expropiación que consideraba

¹⁹ Carbó, 1996: 440.

inconstitucional. La suya fue una pieza oratoria breve que ocupó sólo tres páginas pero que logró constituirse como el eje de la argumentación contraria a la sanción del proyecto²⁰. Continuando las posiciones críticas al proyecto, hizo uso de la palabra el diputado radical Víctor Juan Guillot, quien sin embargo afirmó que votaría positivamente, pero que lo haría porque era, para él, justamente *un proyecto de ley liberal e individualista*²¹. De todos modos, no ahorró críticas y hacia el cierre de su intervención sostuvo que *una ley precipitada puede depararnos perspectivas lamentables*²².

Luego de una breve aclaración de Repetto, tuvo lugar otro de los pocos discursos cortos (dos páginas y media) a cargo del conservador bonaerense Samuel Allperín, quien abordó la cuestión de la tierra pública y propuso que la colonización también incluyera su venta aunque no se reuniesen las condiciones para la agricultura.

Interesante para ver los juegos discursivos parlamentarios fue el discurso del radical Leónidas Anastasi quien realizó un racconto-balance de las posiciones de cada fuerza y al interior de las mismas, que analizaremos luego en más detalle. Previsiblemente, Fassi y Guillot consiguieron que se les otorgase la palabra para contestar los dichos de Anastasi.

Luego intervino el socialista Enrique Dickmann, quien tuvo un tono mucho más optimista que el de su colega de bancada Repetto; incluso llegó a decir que era un proyecto *revolucionario*. A su término, José Luis Cantilo, radical porteño, renunció al uso de la palabra. Mientras que su correligionario Alejandro Maino se opuso enfáticamente al proyecto (luego votaría en su contra), ya que consideraba que tenía un alcance demasiado reducido.

A continuación, hizo uso de la palabra para apoyar el proyecto Daniel Amadeo y Videla (hijo), conservador bonaerense, quien habló en nombre del bloque del Partido Demócrata Nacional. La subsiguiente intervención fue del conservador entrerriano Juan Labayen quien, como el radical Guillot, aclaró que su voto sería positivo pero con un sentido liberal. La breve alocución (dos páginas) del radical López Merino contestó algunas de las observaciones de Labayen y calificó la aprobación de la ley como el

²⁰ Así lo reconocería el diputado Palacio en su intervención de cierre, cuando afirmó que [...] *la objeción más impresionante que se ha hecho es la que hacía el señor diputado por Santa Fe [Infante], cuando dijo que esta ley sería innecesaria* (Congreso de la Nación, 1939: 593).

²¹ Ibidem: 469.

²² Ibidem: 526.

*alumbramiento de una de las leyes más patrióticas y más sanas que ha de sancionar este Parlamento*²³.

En ese punto del debate, el presidente de la comisión de Legislación Agraria, Palacio, hizo su segunda intervención en pos de darle un cierre a la discusión. Para ello, reseñó algunas objeciones que se habían planteado y sostuvo que el proyecto *no pretende resolver todos los problemas [...]*²⁴. Inmediatamente, en consonancia con esta estrategia de cierre, Repetto mocionó *que se vote el despacho en general*. Ante lo cual el Presidente (el conservador bonaerense Juan G. Kaiser) evaluó que faltaban diputados para el quórum, no había *número en la casa*.

En la siguiente sesión, el conservador Reinaldo Pastor pidió que no se trataran minutas sobre otros temas sino que se abordase la ley de colonización hasta concluir con el tratamiento del proyecto. El radical Tamborini solicitó respetar las resoluciones de la Cámara, lo que significaba no abordar el proyecto en esa sesión. La controversia se zanjó con una votación que finalmente aprobó tratar la ley de colonización (a favor votaron 49 de los 96 diputados presentes).

El último orador del debate en general fue Néstor Pizarro, de la UCR de Córdoba, quien fundamentó su voto contrario al proyecto desde posiciones sumamente conservadoras, por lo cual recibió una serie de interrupciones críticas. A continuación tuvo lugar el debate acerca de cómo debía ser la votación y luego su aprobación en general, cuestiones que trataremos en un apartado específico. Después de esta votación, se fueron abordando y votando cada uno de los artículos, en el tratamiento en particular, el cual, por cuestiones de espacio, no analizaremos en este artículo.

Las estrategias de construcción del consenso y la cuestión doctrinal

En primer lugar, podemos observar que los diputados favorables al proyecto procuraron, y lograron, instalar un clima de consenso en torno a la colonización y, de este modo, sentaron una línea de base sobre la cual les fue muy difícil contra-argumentar a quienes eran críticos del proyecto. Como dice Carbó, *los turnos iniciales sirven en general para que la mayoría parlamentaria delimite la escena en la cual ha de desenvolverse la subsiguiente interacción*²⁵. Para ello, además de sus propias alocuciones, los informantes de la comisión insertaron una serie de anteproyectos que desde distintas fuerzas políticas habían propuesto leyes de colonización: en

²³ Ibidem: 588.

²⁴ Ibidem: 592.

²⁵ Carbó, 1996: 439.

primer lugar, el propio proyecto de la Comisión de Legislación Agraria que había logrado la unanimidad de la misma²⁶, luego se reprodujo el proyecto presentado por el Poder Ejecutivo, firmado por Miguel Ángel Cárcano (ministro de agricultura al momento de elevar el proyecto), y a continuación los proyectos de ley sobre el tema presentados por el radical Bernardino Horne, por el demócrata cordobés Benjamín Palacio, por los conservadores Juan F. Cafferata y Carlos D. Courel, por los radicales Manuel Pinto (h.) y Aníbal P. Arbeletche, y por el radical Francisco Eyto.

Para instalar la idea de un amplio consenso interpartidario e, incluso, transhistórico, Palacio en su alocución inicial sostuvo que esta ley se entroncaba con la:

Aspiración incontenible de los fundadores de la nacionalidad, de crear en esta parte del continente americano [en espejo con la otra], un pueblo fuerte y viril, capaz de plasmar en el espacio y en el tiempo, sus grandes ideales de libertad y justicia²⁷.

Y luego pasó revista de anteriores proyectos de colonización, mencionando a presidentes de distinto signo político, todos con igual respeto, y también a sus ministros. Del mismo modo, también reseñó las leyes de colonización provinciales de Buenos Aires, Entre Ríos y Santa Fe, mencionando también a sus gobernadores (el conservador Fresco, el radical Etchevehere y el demócrata progresista Molina, respectivamente). Más adelante en el debate, también desde el conservadurismo, Amadeo y Videla (hijo) afirmó que había:

Quedado también demostrado [en los discursos pronunciados antes] que el país entero reclama esta ley. La opinión de la prensa, de los órganos importantes de la Capital así como también de los más modestos diarios de nuestro interior, han comentado permanentemente durante los últimos tiempos en forma elogiosa las iniciativas de esta especie y la necesidad que el país tiene de contar con una ley de estas características²⁸.

²⁶ Firmaron el dictamen: Benjamín Palacio (Partido Demócrata / Córdoba), Bernardino Horne (UCR / Entre Ríos), Daniel Amadeo y Videla (h.) (Partido Demócrata Nacional / Buenos Aires), Carmelo I. Astesiano (UCR / Entre Ríos), Juan Labayen (Partido Demócrata Nacional / Entre Ríos), Nicolás Repetto (Partido Socialista / Capital Federal) y Teobaldo Zavala Ortiz (UCR / Córdoba).

²⁷ Congreso de la Nación, 1939:198.

²⁸ Ibidem: 575.

Desde el radicalismo, Horne también planteó que existía un fuerte consenso, al menos en el reconocimiento del problema agrario:

Ya no se discute [que existe] el grave problema de la tierra concentrada en pocas manos, que se especula con ella como si fuera una mercancía [...]. Sólo se discute la forma y procedimientos para terminar con este estado de cosas, que en realidad es indignante e injusto²⁹.

Por su parte, su correligionario Anastasi sostuvo que:

Un viento de fronda que sopla en estos instantes está agrietando nuestra vieja organización feudal. Ya no son los agitadores profesionales, ya no son los comunistas buscados afanosamente por la Sección Orden Social los que la conmueven; ahora es el señor ministro de Agricultura [...]³⁰.

También desde el socialismo, Repetto afirmó que:

La persistencia del pésimo régimen agrario que impera en nuestro país, ha ido formando poco a poco un clamor contra el latifundio, contra esta agricultura de rapiña [...]³¹.

Todos estos oradores favorables al proyecto tuvieron un gran éxito en esta operación discursiva de instalar la idea de un fuerte y plural consenso, ya que ningún diputado desmintió, en sus alocuciones, la existencia del mismo.

Sin embargo, no todas las fuerzas políticas se sintieron a gusto dentro de este clima de consenso. El radicalismo y el socialismo tenían mejores antecedentes para buscar apropiarse discursivamente del proyecto, pero la iniciativa final había estado en manos de los diputados del Partido Demócrata Nacional, sobre todo porque el miembro informante y presidente de la Comisión fue Palacio, y por la propia presencia del Ministro de Agricultura en las sesiones. El socialista Repetto efectuó una serie de citas de autores partidarios (en especial del libro de Jacinto Oddone) procurando otorgarle un sentido claramente antilatifundiaro al debate. Sin embargo, en

²⁹ Ibidem: 208.

³⁰ Ibidem: 532.

³¹ Ibidem: 304.

líneas generales los socialistas no parecieron sentirse incómodos en coincidir con el oficialismo en la sanción de este proyecto. De hecho, Dickmann celebró entusiasta y explícitamente esta coincidencia:

*[...] hace un cuarto de siglo hubiera sido inconcebible el lenguaje que han usado ahora oradores de los sectores conservadores y radical [...] y sobre todo el lenguaje empleado por el señor ministro de Agricultura [...]. Eso indica una transformación de sentimientos y de ideas. Si es ése el estado mental de los que gobiernan y dirigen la opinión pública en la Argentina, la ley puede resultar una gran ley*³².

Por su parte, los diputados conservadores se regocijaron con esta comunión que se establecía con los radicales y los socialistas. Así, por ejemplo, Amadeo y Videla (h.) manifestó que:

*Esta ley será sancionada con nuestro voto y nos encontrará coincidiendo, como tantas otras veces, en lo que a cuestiones sociales se refiere, con representantes no sólo del sector del centro, sino también con los representantes del Partido Socialista*³³.

Los voceros oficiales de la bancada de la UCR parecieran haberse sentido en una situación menos cómoda, ya que, por un lado, acompañaron el proyecto y lo defendieron de las críticas que formularon los legisladores favorables al *status quo*, pero, al mismo tiempo, buscaron tomar alguna distancia con el Partido Demócrata Nacional. El diputado que más claramente intentó avanzar en este sentido fue Bernardino Horne quien, al mismo momento en que presentaba oficialmente el proyecto (recordar que su intervención sucedió a la de Palacio) trató de diferenciarse en algunos aspectos puntuales. Para ello marcó las distancias que el proyecto de la Comisión (que él mismo había redactado consensuando las posiciones que habían existido dentro de la Comisión) tenía en relación con el proyecto por él presentado originalmente: *se aparta de algunos de los puntos básicos, de ideas sustentadas en mi trabajo*. En especial mencionó que el proyecto hablaba de *interés colectivo*, cuando él prefería el concepto de *interés social*. Incluso, citó un discurso del Ministro de Agricultura en el que había hecho referencia a la *función social de la tierra*. De todos modos, Horne

³² Ibidem: 540.

³³ Ibidem: 581.

evaluó que *el despacho es en general bueno* y aclaró que, por eso, *he firmado el despacho*³⁴. De algún modo Horne realizó una exposición que se distanció de lo que habitualmente se realizan en estos *turnos iniciales*, en los cuales, según Carbó, se evita ser *provocadores, no inducir a polémica en los interlocutores ni incluir menciones directas ni de otros hablantes ni de otras posiciones*³⁵. En este sentido, el Ministro (que siguió en el uso de la palabra a Horne) evitó claramente referirse a esta mención realizada por el diputado radical, y retomó el tono propositivo y no polémico con que se estilaban formular estos discursos de presentación de los proyectos.

De hecho, esta fue la línea general que llevó adelante el oficialismo a lo largo de todo el debate. Así, evitando entrar en confrontación con los diputados de la UCR, la mayoría de los diputados del Partido Demócrata Nacional procuró construir un consenso en torno al proyecto de ley de colonización y, en esta operación, consolidó un *ethos* discursivo de cuerpo colegiado, lo cual fue acompañado por casi todos los diputados. En primer lugar, el debate sobre la cuestión agraria fue sumamente cordial y las diferencias de criterios, que las hubo, fueron planteadas de un modo muy respetuoso y, en general, utilizando el momento que cada legislador tenía previsto según el orden de oradores del debate. Abundaron los giros cargados de una gran cortesía. Incluso cuando se oponían, decían hacerlo afligidamente: *Lamento ser otra de las voces disidentes* (Infante). Los choques entre los diputados prácticamente se circunscribieron a cuestiones políticas vinculadas al fraude electoral que, como veremos, emergieron al hacerse referencias a los gobiernos provinciales.

Para incrementar la significación del tema y buscar un sustento mayoritario al proyecto, aquellos diputados que lo apoyaron de forma más entusiasta articularon la colonización con una serie de posiciones que tenían amplia aceptación en la opinión pública nacional, como eran los objetivos de política demográfica nacionalista, la paz social y la consolidación de las instituciones liberal democráticas. Podemos interpretar estas estrategias discursivas como una forma de construir cadenas equivalenciales que instaurarían una hegemonía parcial en torno a las políticas de colonización³⁶. En este sentido, Palacio logró instalar, con su discurso inicial, una serie de articulaciones que fueron luego retomadas por varios legisladores y muy pocas las discutieron. Por un lado, vinculó la colonización con la resolución del problema de la baja población de la

³⁴ Ibidem: 208.

³⁵ Carbó, 1996: 440.

³⁶ Sobre el papel de las cadenas equivalenciales y las estrategias discursivas puede consultarse Balsa, 2011: 80-81.

Argentina. Planteó que el problema era que la Nación permanecía *despoblada y sus hijos vagabundos y errantes en su propia patria, como restos flotantes de un naufragio*³⁷, cuando una política de colonización podría *crear un pueblo fuerte y viril*³⁸. Y, en esta línea, citó los ideales de cincuenta o cien millones de habitantes para la Argentina, de los que habían hablado Alberdi y Sarmiento³⁹.

Con argumentos similares, el socialista Repetto, planteó que el latifundio *impone el celibato a la masa de hombres, relativamente reducida, que emplea en sus trabajos*⁴⁰. Y por eso, también sostuvo que *el problema de la colonización hay que vincularlo también al problema de la denatalidad*. La colonización favorecerá que:

*Cada uno de esos hombres, con tierras, con materiales de construcción, con implementos de trabajo, para que puedan tener su chacra, formar su hogar y criar allí su familia. De otro modo, irán a aumentar el número de vagos que pululan en los pueblos, o aumentar el ejército de linyeras que circulan por todo el país*⁴¹.

La otra articulación que estableció Palacio, luego retomada por varios oradores, fue la que vinculaba la colonización con la paz social a través de la distribución de la riqueza. Así manifestó que generaría *la libertad económica de sus grandes masas* para que no sean *presa fácil de la demagogia* que podía conducir al *derrumbe* de la República⁴². Razón por la que resultaba imprescindible *restablecer*:

[...] el equilibrio en la distribución de la cuantiosa riqueza del país, acortando la distancia que separa a sus distintas clases, que engendra su lucha incesante, agudizada por la injusticia erigida como norma de convivencia social.

En similar sentido, el Ministro Padilla enfatizó que:

³⁷ Congreso de la Nación, 1939: 198.

³⁸ Ibidem: 198.

³⁹ El Ministro Padilla destacó que para promover la natalidad rural, la deuda por la adquisición de la propiedad será reducida en un 6% por cada hijo legítimo nacido en la propiedad.

⁴⁰ Congreso de la Nación, 1939: 311.

⁴¹ Ibidem: 316.

⁴² Ibidem: 198.

[...] con la posesión de la tierra que se trabaja se propende a radicar el agrario en el campo; éste se siente más seguro ante su destino y entrega su esfuerzo sin reatos, ante un porvenir que lo tranquiliza⁴³. [Y que] con la estabilización de ese millón de argentinos, entregados a una productiva labor, con un standard de vida superior, serían como las raíces que darían consistencia a nuestra organización económicosocial que nos permitiría permanecer tranquilos ante las transformaciones que pudieran amenazarnos, ya que no ofrecerían mejores perspectivas que las que proporcionarían las alcanzadas como resultado de nuestra propia experiencia⁴⁴.

Los diputados de las otras fuerzas e, incluso, legisladores que se manifestaron en forma contraria al proyecto, o con duras críticas al mismo, compartieron la conceptualización de que la colonización tendría efectos positivos sobre el poblamiento, la paz social y la consolidación de la democracia.

Por último, la colonización fue articulada por Palacio con el incremento de la producción y del *consumo interno*⁴⁵ y, en este sentido, el bienestar al que accederían los colonos a partir de poder ser dueños de su tierra, *será el bienestar de la Nación*⁴⁶.

Las modulaciones favorables al *status* quo intentaron desarticular las cadenas equivalenciales planteadas por los legisladores que apoyaban entusiastamente el proyecto. Pero, en Diputados fueron pocos las enunciaciones contrarias a estas articulaciones. En cuanto a la paz social, Infante cuestionó la idea de que existiera algún *peligro grave e inminente que nos obligara a improvisar un remedio, aunque fuera heroico, o aun cuando supiéramos de antemano que será ineficaz*. En cambio, para este diputado antipersonalista *nuestra campaña es próspera*. En relación con el vínculo entre el desarrollo de la colonización y un potencial crecimiento productivo, este mismo legislador sostuvo que *el problema no es de mejorar la producción pues no puede decirse que haya fracasado*. Sino que:

[...] *el problema es externo. Si los países que antes nos compraban nuestros productos ahora prefieren, o necesitan*

⁴³ Ibidem: 216.

⁴⁴ Ibidem: 223.

⁴⁵ Ibidem: 206.

⁴⁶ Ibidem: 202.

*por causas propias, producir su trigo, por ejemplo, que les cuesta seis veces más [...] el problema está ahí*⁴⁷.

Por su parte Labayen afirmó que:

*El latifundio es una forma natural de distribución de la tierra en este país, que no ha perturbado hasta ahora, fundamentalmente a la economía y que, al contrario, en mi concepto, debe a ella su grandeza material*⁴⁸.

Sobre el consenso en torno a la necesidad de una política nacional de colonización se buscó articular un segundo plano de acuerdos centrado en la existencia de una nueva realidad socioeconómica que habría conducido a la crisis del paradigma liberal y hacía necesaria la intervención estatal para resguardar la paz social. Más allá de que esta postura fue adoptada por la conducción del conservadurismo, el radicalismo y el socialismo (y por la mayoría de sus diputados) esta posición fue más debatida que la idea de que existía un consenso generalizado sobre la necesidad de una ley de colonización, pues fue discutida incluso por legisladores que se manifestaron a favor del proyecto.

La línea argumental mayoritaria afirmaba, como lo sintetizara Palacio que *el vendaval de la hora actual* había derribado *los cimientos de la economía y las finanzas clásicas*. También el ministro Padilla sostuvo que *hasta hace algunas décadas [...] regía ampliamente el liberalismo económico*, pero claramente ya no era así⁴⁹. En esta misma línea, pero situado más a la izquierda, Horne afirmó que:

*El individualismo económico [...] ha traído como consecuencia la explotación del hombre por el hombre, y ha llevado al trabajador rural a perder sus tierras y a ser un paria dependiente del latifundista, nuevo señor feudal de la actual organización económica*⁵⁰.

Sin embargo, varios diputados hicieron profesión de fe liberal, tanto para apoyar el proyecto resignificándolo doctrinariamente, como para oponerse a él. Entre los primeros encontramos al radical Guillot, quien

⁴⁷ Ibidem: 466.

⁴⁸ Ibidem: 585.

⁴⁹ Ibidem: 216.

⁵⁰ Ibidem: 208.

afirmó que *este proyecto de ley que debatimos, colocado bajo el signo de cierta aversión hacia el liberalismo individualista económico, es un proyecto de ley liberal e individualista*⁵¹. En similar sentido, el conservador Labayen aclaró que su firma en el despacho de la Comisión tuvo:

*Razones [...] distintas a las de casi todos los hombres que han firmado el despacho y distintas a las razones por las cuales lo apoyaron los señores diputados representantes de sectores que han hecho uso de la palabra*⁵².

Otros diputados, desde una similar visión liberal, se opusieron al proyecto. Así Infante manifestó que *el régimen jurídico de la propiedad es de lo más fundamental que hay en una organización social*⁵³. Y el radical Pizarro aclaró, frente a sus críticos, que siempre había sostenido *la libre concurrencia por sobre las formas de la economía regulada, dirigida o simplemente intervenida*, y lo dijo para sostener doctrinariamente su voto negativo y sus anteriores manifestaciones acerca de que la colonización nacional no podía realizarse sobre tierras provinciales y que la creación de un nuevo organismo estatal engrosaría la burocracia. Afirmaciones por las cuales fue interrumpido y duramente criticado por varios diputados del PDN (Aguirre Cámara y Palacio) y del socialismo (Repetto y Dickmann). Sus críticos le señalaron que estaba en contradicción con las políticas llevadas a delante por el gobierno radical de Sabattini en Córdoba (la provincia del propio Pizarro); incluso Dickmann le planteó que *los conceptos del señor diputado están en contra de las ideas básicas de la Unión Cívica Radical*, lo que motivó risas, según consta en el *Diario de Sesiones*.

La cuestión doctrinal generó confrontaciones entre las dos líneas del radicalismo, la oficial y la antipersonalista. Y, particularmente, fue destacada a través de *raccontos* planteados en algunas intervenciones. El primero de ellos fue realizado por el radical Anastasi:

He notado dentro de mi propio sector una diferencia muy leve, que no se parece al abismo que hemos visto cavar dentro del grupo antipersonalista, donde, por ejemplo, el señor diputado Fassi, en una excelente improvisación, puso de manifiesto su reformismo en materia agraria, y el señor diputado antipersonalista por la provincia de Santa Fe, doctor

⁵¹ Ibidem: 469.

⁵² Ibidem: 583.

⁵³ Ibidem: 467.

Infante, nos quiso repetir un poco la historia de Inés de Castro, 'reinar después de morir', porque nos ha sentado de nuevo en el trono al viejo liberalismo manchesteriano, que estaba varios metros bajo tierra, en el sepulcro de las cosas inútiles⁵⁴.

Un ejemplo del tono cordial que tuvo casi todo el debate parlamentario fue que cuando le tocaba la palabra a Dickmann, este la cedió para una breve rectificación a Fassi quien, luego de reanalizar las ubicaciones ideológicas que había hecho Anastasi, declaró que *en nuestro sector no existe una anarquía de ideas que sea propia de nuestro partido político*. Y recordó que:

Nuestro partido y el del señor diputado por la Capital son dos ramas del mismo tronco: la tradicional Unión Cívica Radical; y en consecuencia tiene las cualidades y los defectos de ese gran movimiento nacional y no es posible hacer distingos como los que ha hecho el señor diputado.

En todo caso, *las disidencias demuestran que se trata de un movimiento vivo⁵⁵*.

Por último podemos señalar que la cuestión doctrinal también fue motivo de aclaraciones por parte de los socialistas y de ironías por parte del conservador Labayen. En la discursividad de Repetto resulta interesante observar cómo incluyó, en algunas de sus consideraciones, a potenciales enunciadores polemistas: mencionó que había visto en *algunos semblantes una expresión de asombro* por su propuesta de que *los chacareros arrendatarios sean transformados en propietarios*. Y entonces aclaró que *algún doctrinario extremo podría creer que yo caigo en una contradicción, que como socialista no podría ni debería defender la pequeña propiedad rural*, pero sostuvo que *siempre he defendido la pequeña propiedad de la tierra⁵⁶*. Sin embargo, el conservador Labayen, durante su exposición, no se ahorró el señalamiento irónico acerca de que en el debate:

Hemos visto cosas extraordinarias. Hemos visto a los señores diputados socialistas rectificando –y lo celebro jubilosamente–

⁵⁴ Ibidem: 530.

⁵⁵ Ibidem: 537-538.

⁵⁶ Sobre las diversas posiciones doctrinarias dentro del Partido Socialista en los años treinta, puede consultarse Graciano, 2004: 309-310.

*su vieja ortodoxia doctrinaria, al aceptar que en materia de propiedad rural la pequeña propiedad no debe estar socializada*⁵⁷.

Y luego, aprovechó para criticar, con ironía, que la posición del Partido Radical no incluía *a todos sus componentes, porque parece que la doctrina de ese partido todavía no es conocida por todos los miembros que lo constituyen*⁵⁸.

Los sujetos sociales agrarios y los potenciales beneficiarios de las políticas de colonización

La estrategia, que fue mayoritaria en el debate, brindaba una descripción negativa de la figura de los grandes propietarios, denominados casi siempre como *terratenientes* o *latifundistas* o, en ocasiones, se usaba el término *latifundio* que permitía por su carácter abstracto evitar las imputaciones a sujetos sociales concretos. Dentro de esta estrategia hubo distintas modulaciones. Algunos legisladores formularon críticas más duras, como los diputados radicales Anastasi y Horne, o el socialista Repetto. De hecho cuando este último legislador citaba los listados elaborados por Jacinto Oddone con los nombres y la cantidad de tierra apropiada que dieran lugar a la conformación de los grandes latifundios, sufrió las primeras interrupciones que hubo en el debate, formuladas por el conservador bonaerense Dionisio Schoo Lastra. Este le realizó una pregunta aclaratoria y luego intentó contestarle *en caliente* a la respuesta de Repetto, pero el socialista no le concedió ese derecho⁵⁹. Recién varias sesiones más adelante pudo Schoo Lastra contestar a Repetto con una breve intervención (de una página y media), en la que retomó a Labayen en su defensa del latifundio. Sostuvo que el latifundio *existe y ha existido en nuestro país porque era indispensable, porque no había otra manera de poblar nuestro territorio sino con él*. Y luego realizó una descripción del heroísmo de los *hombres de carácter extraordinario y de verdadero espíritu de sacrificio*. Y planteó que a:

*Nuestro suelo [...] lo ha fecundado el latifundio [...] Nuestra ganadería ha llegado a ser lo que es, en cuarenta años, en gran parte por la obra de los latifundista*⁶⁰.

⁵⁷ Congreso de la Nación, 1939: 582.

⁵⁸ Ibidem: 582.

⁵⁹ Ibidem: 308.

⁶⁰ Ibidem: 591.

Además afirmó que *la situación de nuestros agricultores no es tan negra como se ha pintado en algunas de las exposiciones que se han hecho.*

De modo similar a lo acontecido con Repetto, Fassi sufrió una interrupción cuando estaba describiendo un latifundio muy productivo en Salta: el diputado conservador entrerriano Juan Labayen calificó a este establecimiento como *un magnífico esfuerzo del hombre*. A lo que Fassi, sin desestimar esta calificación, manifestó que preferiría verla convertida en una colonia en la que se asentase *familias de agricultores argentinos*⁶¹.

Por su parte, Infante habló de *estancias de gran extensión verdaderamente ejemplares*. Y, criticando la intervención de Repetto, legitimó la constitución de los latifundios en base a su papel como *primeros pobladores*. A partir de lo cual sostuvo el derecho de los herederos a usufructuar de ese patrimonio:

*A la lista de latifundistas que se nos leyera el otro día podría oponerse otra de los primeros pobladores, que roturaron sus tierras con el winchester al brazo, y cuyos descendientes las tienen arrendadas. ¿Con qué derecho se les discutiría hoy que procedan así? ¿Cómo se va a negar a los hijos y a los nietos de los que arrancaron aquellas tierras al desierto y las llamaron a la civilización, el derecho a obtener un legítimo beneficio de aquel esfuerzo de sus progenitores, que contribuyó no sólo a su provecho particular, sino también al engrandecimiento del país?*⁶².

En un sentido similar, el conservador Labayen, si bien comenzó diciendo: *No voy a defender al latifundio como institución ¡Qué esperanza!*⁶³, inmediatamente agregó que:

Le voy a rendir homenaje al latifundio argentino, que obligatoriamente ha constituido la organización rural del país, porque cuando nosotros tengamos 50.000.000 de habitantes, el latifundio desaparecerá virtualmente por sí solo.

Y luego agregó una serie de párrafos tendientes a legitimar su papel histórico:

⁶¹ Ibidem: 320.

⁶² Ibidem: 466.

⁶³ Ibidem: 585.

El latifundista en este país es la primer avanzada, el primer zonzos extraordinario con que ha contado para la conquista del campo (risas), porque nuestros campos cubiertos de maleza y de maraña, cubiertos de selva, ha sido necesario, para colocarlos en condiciones de producir riqueza, que alguien viniera a ellos dispuesto a sacrificarle toda su existencia, todos sus recursos, para arrancarle el bosque y la maleza y concluir con la alimaña; defenderlo, ararlo, sembrarlo, en una palabra civilizar el campo.

Y agregó que:

[...] cuando un hombre ha llegado a esa situación, no se hace generalmente rico; aunque tenga grandes extensiones de tierra queda empobrecido⁶⁴.

Por estos motivos, señaló que:

[...] en otras partes suele llamársele pionero y se le rinden los homenajes de la gratitud pública. Yo aquí desde mi banca, sin ser latifundista y sin tener vinculaciones de ninguna naturaleza con ellos, declaro que me siento orgulloso de poder decir que a esos extraordinarios zonzos que tiene el país –que se llaman ahora, en la nueva doctrina más o menos demagógica, los latifundistas, que ni siquiera se llaman cultivadores extensivos– les rindo el tributo de mi admiración, porque mucha de la grandeza de nuestro país es la obra de ellos, aun la grandeza material, moral y espiritual, su orden y disciplina.

Observamos que, además de esta reivindicación histórica, Labayen estaba abriendo la discusión acerca de cómo deberían denominarse a estos grandes propietarios, negando la naturalización de su etiquetamiento como *latifundistas*. Finalmente desarrolló un sofisticado argumento por el cual las tierras de los terratenientes eran apetecidas no por haber sido acaparadas por estos sujetos, sino por haberlas preparado para su uso agrícola:

Solamente las tierras de los latifundistas son en este momento las más aptas y apetecibles para la división, porque han sido limpiadas de malezas, bosques y alimañas⁶⁵.

⁶⁴ Ibidem: 586.

Esta fue una victoria táctica, tal vez la única, de los defensores del latifundio, ya que prácticamente no fue contestada esta caracterización del papel histórico del latifundio. Sin embargo, era una descripción del pasado, que podía ser aceptada y enunciada incluso por quienes estaban explícitamente en favor del proyecto de ley. En este caso, era un giro discursivo que, en parte, buscaba articular las actuales posiciones reformistas con una anterior posición liberal-conservadora. Sin embargo, en otros casos, como el de Infante, esta defensa del papel histórico de los terratenientes se articulaba con una posición negativa frente al proyecto.

Paralela a esta disputa por la caracterización de los terratenientes, se cruzaron las interpretaciones sobre la situación de los arrendatarios. La mayoría de los diputados destacó la situación de inestabilidad y miseria que pasaban los productores no propietarios. Sin embargo, otros discutieron esta imagen, como Infante:

La pintura que se ha hecho de nuestra campaña no coincide con la realidad, por lo menos en la región agrícola y ganadera. Nuestra campaña es próspera. Sus pobladores empiezan por estar bien alimentados. Hay carne y pan de primera calidad y abundantes. Los hijos de los inmigrantes superan en estatura a sus padres y patentizan que están mejor nutridos

El colono podía, puede hoy, podría mañana aunque el proyecto se aprobara y la ley se pusiera en ejecución, optar, entre aspirar a convertirse en propietario de tierras inferiores, por su calidad o por otras causas, de tierras inseguras, o limitarse a ser arrendatario de tierras óptimas, tan buenas como las mejores del mundo, seguras y en las que no había más que seguir la ruta trazada y el camino abierto por otros, hacia el éxito indudable⁶⁶.

Otro punto de controversia, en este caso más vinculado con la ley, fue la discusión acerca de quiénes deberían ser los potenciales beneficiarios de una política de colonización. En este sentido, el antipersonalista Fassi criticó, desde una postura nacionalista, que en el proyecto:

⁶⁵ Ibidem: 587.

⁶⁶ Ibidem: 465-466.

[...] falta decir que más de 2.000.000 de argentinos nativos no son ni propietarios ni arrendatarios; son peones rurales, nómades, desocupados, desnutridos, enfermos, que no tienen la posibilidad de constituir familia ni explotar un palmo de esa tierra argentina cuya libertad es obra de sus mayores. Este es el drama rural argentino que exige del Congreso una solución inmediata, integral, audaz, suficiente, en defensa de la raza, del destino, de las instituciones y de la paz social argentina.

Criticando a Repetto y su defensa de los arrendatarios, Fassi sostuvo que:

[...] esos son los problemas que se nos presentan muy cerca, en la provincia de Buenos Aires y en la provincia de Santa Fe. Para darle una ley a la Nación Argentina hay que mirar también hacia el interior, que plantea no sólo el problema del arrendatario ni del hijo del arrendatario, sino el de esa inmensa masa de ciudadanos que emigra periódicamente para trabajar en los ingenios, en la cosecha del maíz o del algodón y que vuelve a su provincia de origen sin un solo centavo ahorrado, pero disminuidos físicamente por las enfermedades endémicas y venéreas⁶⁷.

Y Fassi agregó luego que:

Éste es un problema más que de fomento de la inmigración, de elevación del nivel de vida de la masa rural argentina. No se trata de introducir millares de familias agricultoras extranjeras sino de asentar en la tierra, capacitándolos técnicamente, a los parias del agro argentino⁶⁸.

Fueron pocos los diputados que contestaron en forma directa esta intervención de Fassi, destacándose, paradójicamente, la de otro diputado que también estaba dando un apoyo crítico al proyecto, el conservador Labayen. Así, contestando explícitamente a Fassi (*quien nos trajo el dato de que había en el país dos millones de trabajadores ocupados en otros menesteres, que podrían ser beneficiarios de la distribución de tierra*),

⁶⁷ Ibidem: 318.

⁶⁸ Ibidem: 319.

brindó una serie de razones por las cuales no cualquiera podía ser un colono (*aptitud orgánica y espiritual extraordinaria, saber lo que es la tierra, lo que es un caballo, un arado, etc.*); y finalizó planteando que

[...] para ser colono en este país se requiere una mayor capacidad que para ser amanuense, empleado de comercio o de la administración pública y un mayor sacrificio que para ser chófer, carrero o vigilante y que es necesaria una vocación personal muy superior que para ser médico, abogado o legislador de la Nación.

Por lo tanto sostuvo que:

Hablar de que cualquiera puede ser colono en nuestro país es un absurdo. El colono no se improvisa y ya el país tiene el plantel que necesita y tanto lo tiene que la producción de este país sobrepasa no sólo las exigencias del mercado interno, sino también las posibilidades de colocación de nuestros productos en el mercado externo.

Y, en esta línea de argumentación contraria al acceso de los peones a la propiedad de la tierra, sostuvo que:

[...] esta ley deberá comprender como primeros y únicos beneficiarios inmediatos a los actuales cultivadores del país que tienen la tierra en carácter de arrendatarios. Así y con ese alcance la he firmado yo⁶⁹.

En cambio, el radical López Merino, que hizo una sólida defensa del proyecto, también se manifestó en favor de las posibilidades del peón *que gana 50 pesos al mes y no puede constituir una familia [...]*. Para este legislador:

Es preciso desvanecer de una vez por toda la leyenda calumniosa de la incapacidad para el trabajo y de la haraganería del criollo. Es una de las grandes infamias colectivas ese concepto despectivo sobre la capacidad del argentino. El criollo –y lo saben bien los señores diputados

⁶⁹ Ibidem: 585.

vinculados al campo- el argentino nativo, es laborioso, es heroico.

Por lo tanto, para López Merino:

Para tener un sentido patriótico, esta ley debe procurar la solución para el argentino nativo de su situación económica, haciendo factible la adquisición y posesión de la tierra para que pueda explotarla.

Por eso debía *aproximar al argentino en primer término a la tierra y permitirle ser su propietario [...]*⁷⁰.

En cambio, el socialista Dickmann, sin hacer mención a esta polémica, directamente desconoció a toda la población rural criolla, al manifestar que *aquí no hay población rural de siglos; no es densa, es casi advenediza, trabaja en la tierra desde hace una generación, o bien lo hacen directamente los inmigrantes*⁷¹.

La discusión sobre la constitucionalidad de la metodología propuesta para las expropiaciones

En realidad, producto del consenso logrado por los grupos mayoritarios de las bancadas, fueron pocas las discusiones específicas sobre el proyecto de ley, y las voces disidentes se centraron más en fijar posiciones doctrinarias o interpretaciones divergentes sobre la realidad agraria. La objeción más directa al proyecto de ley provino del radical antipersonalista Infante pues sostuvo que el apartado sobre expropiaciones era inconstitucional y pronosticó que así iba a ser declarado por la justicia⁷². Para Infante:

La expropiación de ciertas tierras [su metodología] sería declarada inconstitucional por nuestros tribunales, como lo

⁷⁰ Ibidem: 590.

⁷¹ Ibidem: 540.

⁷² Fassi, al finalizar su discurso, había sostenido que existía *un problema sobre el que no me he de extender, porque presumo que ha de ser encarado por algún señor diputado*. Diputado que, como podemos observar, fue de su propio bloque. De este modo, Fassi pudo mantener cierta coherencia con una posición crítica teóricamente defensora del acceso a la tierra por parte de los peones criollos, mientras que otro diputado de su bancada haría la defensa explícita del status quo y el derecho irrestricto de la propiedad de la tierra.

*sería también el que determina lo que se ha de pagar como indemnización pues sabido es que ésta la fijan los tribunales*⁷³.

Recordemos que el proyecto planteaba en su artículo 1ro. que *la propiedad de la tierra queda sujeta a las limitaciones y restricciones que se determinan en esta ley de acuerdo al interés colectivo* y en sus artículos 12 y 13 se proponía que:

En caso de que el Consejo Agrario Nacional no pudiera adquirir tierra suficiente [de origen público o por licitación] [...] queda facultado para realizar, con la previa aprobación del Poder Ejecutivo, la expropiación de la que [...] sea necesaria a los fines del cumplimiento de la presente ley. Con este objeto se declara de utilidad pública la tierra que el Consejo Agrario Nacional, con la aprobación del Poder Ejecutivo, juzgue preciso incluir en los planes colonizadores, [y que] la expropiación de tierras autorizada [...] debe referirse a las que en el momento de efectuarse no fueran objeto de una explotación agraria racional verificada directamente por sus propietarios o a extensiones de tierra que excedan de mil hectáreas de superficie.

Es necesario tomar nota que no era necesario que se cumplieran juntos los dos requisitos. Además, en el artículo 14, la indemnización se fijaba de modo que se considerará la valuación fiscal y el valor de la productividad apreciada en los diez años precedentes.

Las objeciones de Infante sobre la posible inconstitucionalidad, fueron contestadas por el radical Anastasi, señalando la existencia de:

*Copiosos fallos de la Suprema Corte que dicen que el requisito constitucional de que la utilidad pública de la expropiación deba ser calificada por ley, no obliga al Congreso a dictar una ley especial para cada una de las propiedades afectadas por la obra de utilidad pública, bastando la autorización para expropiar que haga la ley, calificando la obra cuya construcción se trata*⁷⁴.

⁷³ Congreso de la Nación, 1939: 467.

⁷⁴ Ibidem: 536.

Esta argumentación del diputado radical no fue respondida por Infante ni por ningún otro diputado. Esto permitió que, en la intervención de cierre, Palacio reseñara que *se ha aludido a la inconstitucionalidad de esta ley, en cuanto al régimen de las expropiaciones que prevé, pero evaluó que este argumento ha sido contestado ya victoriosamente en su magnífico discurso por el señor diputado Anastasi*⁷⁵.

Las referencias a las políticas de colonización provinciales y las discusiones políticas colaterales

Un tema de debate secundario fueron las calificaciones de las gestiones de colonización en las distintas provincias, en particular en Entre Ríos, donde gobernaba un ala del radicalismo (en ese momento ya reintegrado en la UCR), y en Buenos Aires, bajo el gobierno conservador de Fresco.

Los legisladores radicales no pudieron *dejar pasar* las menciones a Fresco, más allá que discutieron poco su política de colonización y criticaron sus prácticas fraudulentas (que el oficialismo, en general, no salió a defender). De modo similar, los conservadores entrerrianos, en la voz de Labayen, fueron duros críticos de las políticas de colonización de los radicales en su provincia.

Por ejemplo, cuando Schoo Lastra reivindicó la política de colonización bonaerense, el radical Mario Castex (UCR bonaerense) agregó al final del discurso del primero que *se puede agregar que en esa gran extensión colonizada de la provincia de Buenos Aires hay un gran criadero de 'mulas' electorales, lo que provocó risas*⁷⁶. De modo similar, cuando Amadeo y Videla (h) planteó que *la colonización hecha en la provincia de Buenos Aires honra la gestión administrativa del gobernador Fresco y prestigia su gobierno*, fue interrumpido por el mismo diputado quien señaló que *será el único prestigio que pueda tener*⁷⁷. A lo que Amadeo y Videla (h) respondió que *esa es una opinión personal del señor diputado*. Pero, nuevamente, habiéndose caldeado el debate, a partir de allí lo interrumpieron todo el tiempo criticando la falta de libertades políticas en la provincia o cuestionando el costo de la compra de la tierra. A pesar de que el Presidente de la cámara pidió que no lo interrumpieran, en dos oportunidades más lo hicieron, con manifestaciones contrarias al gobierno bonaerense (Castex, Cisneros, Osoros Soler, Cooke, y también intervinieron

⁷⁵ Ibidem: 593.

⁷⁶ Ibidem: 592.

⁷⁷ Ibidem: 579.

Schoo Lastra y Labayen en favor de Fresco. Finalmente el Presidente le pidió a Amadeo y Videla (h) que no admitiera más interrupciones⁷⁸.

En cuanto a las políticas de colonización de la provincia de Entre Ríos, el conservador Labayen planteó que el 58 por ciento de las tierras en colonización en Entre Ríos aún estaban sin colocar. Ante lo cual Horne afirmó, en una interrupción, que ya estaban todas colocadas. Y se generó luego otro contrapunto entre estos dos diputados acerca de la aptitud agrícola de algunos campos adquiridos para la colonización.

La dinámica de las votaciones

Cuando había hecho uso de la palabra el radical Maino, a partir de afirmar que habría que fijar el precio de arrendamiento, había solicitado que:

Una vez sancionado el despacho en general vuelva por una quincena –tiempo suficientemente amplio- a la comisión respectiva para que halle la forma de encuadrar dentro del marco del proyecto, dentro de su estructura, las distintas observaciones fundamentales ya formuladas⁷⁹.

Pero justo antes de que se pasara a la votación en general, el diputado Maino solicitó que se votara primero la vuelta a comisión que él había propuesto como moción para que se incluyera la fijación del precio de los arrendamientos. El presidente de la Cámara (Kaiser) afirmó que luego de la votación en general se trataría esta propuesta, pero se desató una larga discusión, ya que algunos diputados (los conservadores Carlos Güiraldes (h) y Marcelo Zunino, y el radical santafesino Plácido Lazo) sostuvieron que primero debía votarse la moción de Maino. Por pedido de Zunino, se leyeron dos artículos del reglamento que parecían dar la razón a Maino, pero el Presidente hizo uso de su facultad de interpretar el reglamento y sostuvo que *no tienen ninguna relación con lo que se discute* y aclaró que *la moción fue formulada para que después de la votación en general vuelva a comisión*. De hecho así lo había formulado inicialmente Maino, *una vez sancionado el despacho en general vuelva [...]*⁸⁰, pero, a esta altura del debate, solicitaba que se votara primero la vuelta a comisión.

Cerrada la cuestión por la presidencia se pasó a votar si la votación sería nominal (tal como lo había solicitado Dickmann) y luego de su aprobación, se realizó la votación nominal del proyecto en general, que

⁷⁸ Ibidem: 579-580.

⁷⁹ Ibidem: 575.

⁸⁰ Ibidem: 575.

arrojó 88 votos por la afirmativa y 10 por la negativa, siendo el total de diputados de la cámara de 158 diputados (es decir que hubo 60 ausentes). Consideramos que es importante contabilizar las ausencias ya que es una forma de participar en el resultado de la elección, retaceando el apoyo a un proyecto sin necesidad de manifestarse explícitamente en su contra (más allá de cuestiones personales que pudieran haber impedido la asistencia de algún legislador en particular). En el cuadro siguiente se detallan los votos por bancada.

Cámara de Diputados de la Nación. Votos afirmativos, negativos y diputados ausentes, clasificados por fuerzas políticas

Diputados Fuerzas políticas	Votos afirmativos	Votos Negativos	Ausentes	Total
Partido Demócrata Nacional	35 (61%)	2 4%	20 35%	57 100%
Partidos conservadores provinciales *			3 100%	3 100%
Radicales antipersonalistas	9 43%	2 9%	10 48%	21 100%
Unión Cívica Radical	40 56%	6 votos 8%	26 36%	72 100%
Partido Socialista	4 80%		1 20%	5 100%
Total	88 56%	10 s 6%	60 38%	158 100%

* Diputados de Corrientes (Partido Liberal de Corrientes) y Jujuy (Partido Popular de Jujuy).

Los diputados del PDN mostraron una elevada disciplina partidaria y 35 de ellos votaron en favor del proyecto, mientras que sólo dos lo hicieron en contra (habiéndose ausentado 20 legisladores). En términos porcentuales significó que un 61% lo apoyó, un 4% voto en forma negativa y un 35% se ausentó. En cambio, los tres diputados de partidos conservadores provinciales (Liberales de Corrientes y Populares de Jujuy) se ausentaron de la sesión en la que se votó el proyecto, y tampoco participaron de los debates.

Los otros socios de la coalición oficialista, los radicales antipersonalistas, si bien en su mayoría votaron favorablemente el proyecto (9 de los 21 legisladores que tenían en la cámara), tuvieron dos diputados que votaron en forma negativa (representando un 9% del total, siendo la

bancada con un porcentaje más alto de rechazo al proyecto), mientras que diez integrantes se ausentaron (48% de la bancada).

Los dos partidos de la oposición legislativa, la Unión Cívica Radical y el Partido Socialista, acompañaron el proyecto de ley de colonización. Los diputados de la UCR se manifestaron en su mayoría en favor del proyecto, sin embargo, hubo entre ellos algunas voces críticas y un número de votos negativos que fue tres veces mayor al de la bancada del PDN: seis diputados (que representaban el 8% del bloque de la UCR). A favor votaron 40 diputados (56%) y 26 estuvieron ausentes (36%)⁸¹. Los socialistas en cambio mostraron una mayor adhesión al proyecto: cuatro votos positivos y una ausencia.

Después de votado en general, se sometió a la Cámara su vuelta a comisión. Maino fundamentó su moción y fue respondido por Palacio y Anastasi en el sentido de que se analizarían las modificaciones en el debate en particular, pero manifestando que sus bancadas se oponían al retorno a la comisión. En igual sentido se manifestó la bancada radical antipersonalista y la socialista (Dickmann llegó a decir que *es indispensable que la Cámara perciba que volver a comisión el proyecto, sería matarlo*). En cambio, el conservador Güiraldes (h) y el radical Pizarro apoyaron la vuelta a comisión. La discusión dio lugar a choques argumentativos entre el conservador Emililo Hardoy y el socialista Américo Ghioldi sobre la cultura y la legitimidad como legisladores. El presidente (Kaiser) procuró poner orden, pero Hardoy cargó contra la constitucionalidad de las expropiaciones, planteo al que se sumó Pizarro, recibiendo luego las críticas de Repetto.

En ese momento López Merino informó que iban a hacer dos horas que estaban debatiendo sobre el método de votación y formuló una moción de orden en sentido de que se cerrase el debate y se votase la indicación de vuelta a comisión. Repetto pidió que la votación fuera nominal, y la misma finalmente arrojó 66 votos por la negativa y 22 porque volviese a la comisión. Estos 22 votos por la vuelta a comisión frente a solo 10 votos en contra que tuvo el proyecto de ley en general, muestran cómo era más fácil reunir votos en contra de la política de colonización con estrategias de dilación que con rechazos frontales. A continuación pudo comenzar la consideración en particular, en la que se fueron aprobando cada uno de los artículos de la ley sin mayores modificaciones.

⁸¹ De todos modos, si sumamos todas las actuaciones del oficialismo (PDN, UCR antipersonalista y partidos conservadores provinciales) los porcentajes son muy similares a los de la UCR: 54% de votos positivos, 5% de votos negativos y 41% de ausentes.

EL DEBATE EN EL SENADO

Casi un año más tarde, en junio de 1940, comenzó el debate en Senadores, el que se prolongó durante un mes⁸². Por una cuestión de espacio no podremos repetir aquí el estudio analítico que efectuamos al debate en Diputados y nos limitaremos a presentar las principales argumentaciones.

El *Diario de Sesiones* consigna primero la propuesta de ley de la Comisión de Agricultura, Industrias y Comercio del Senado, firmado por el radical antipersonalista Laureano Landaburu y los conservadores Gilberto Suárez Lago y Benjamín Villafañe. Al lado de la propuesta de la comisión se ubica el texto sancionado previamente por la Cámara de Diputados.

El primero en hacer uso de la palabra, como miembro informante de la comisión, fue el senador Laureano Landaburu quien describió al sistema de arrendamientos como conteniendo *vicios intrínsecos* que la ley de arrendamientos no había podido abolir, por lo cual había que adoptar otro sistema. Lo que implicaría abandonar *una concepción individualista, egoísta*, de la propiedad (que era *antisocial por excelencia*), y que solo era capaz de *fomentar el odio colectivo y de suministrar cómodos argumentos a los agitadores*⁸³. De todos modos, este legislador negaba que hubiera una *disyuntiva forzosa* entre *estancias, chacras o granjas*, y proponía su coexistencia, aunque las estancias y los cultivos extensivos solo se podrían realizar *en las regiones donde resulten eficaces y donde deban hacerse*⁸⁴.

A continuación hizo uso de la palabra el radical antipersonalista santafecino Ricardo Caballero, quien argumentó contra el proyecto de colonización. Caballero, que había formado parte de la comisión que medió durante la huelga de agricultores en 1912, fundamentó su oposición empleando tópicos de la discursividad nacionalista conservadora. Así, calificó al proyecto como *atentatorio al sentimiento de la argentinidad*, pues para él entregaría *lo que queda de la tierra argentina, ya sea fiscal o privada, al dominio de las masas extranjeras y extranjerizantes*; lo cual:

*Juntamente con los beneficios del voto cosmopolita que ellas ejercitan y que se llama libre, les da una influencia tan grande sobre las multitudes nativas, que a mi juicio, resulta sumamente peligroso para los destinos de nuestra nacionalidad*⁸⁵.

⁸² Congreso de la Nación, 1940.

⁸³ Ibidem: 406.

⁸⁴ Ibidem: 408.

⁸⁵ Ibidem: 567.

Para Caballero, se produciría lo que ya había ocurrido antes: la distribución de la *tierra argentina entre poblaciones adventicias, mientras el pueblo argentino era, ya ¡paria en su propia tierra!*⁸⁶ Por eso, sostenía que debería organizarse *la colonización dentro del país con la población que vive en él, y, especialmente con la población nativa*⁸⁷.

La otra crítica central que formuló este senador fue a la expropiación de tierras *para ser adjudicadas a terceros*, cuando, *la propiedad particular, según nuestra Constitución, solo puede expropiarse por causas de utilidad pública*. Y esta crítica la entroncaba con una fuerte demonización de la *idea confusionista y antidemocrática que se ha dado en llamar 'la función social de la propiedad'*. Caballero afirmó que la propiedad particular *viene desde el fondo de la historia*⁸⁸. En cambio esa *teoría de la función social de la propiedad es comunista (la agitó Lenin antes que nadie, y, luego, Trotsky), es confusionista, y pretende destruir uno de los fundamentos orgánicos de la democracia*. Este argumento tuvo varias críticas⁸⁹. Así, en una interrupción, Landaburu le señaló que:

La expropiación, como medio de adquirir las tierras, en los planes de colonización, es algo que está en la doctrina y en la legislación positiva de todos los países civilizados del mundo, siendo un concepto que subscriben por igual, conservadores, socialistas, radicales y hombres de las más diversas ideologías.

Frente a este planteo, Caballero reafirmó que:

*Por las mismas condiciones del momento histórico que vivimos ha llegado el caso de separar un poco los que profesan ideas conservadoras de los que profesan ideas extremistas*⁹⁰.

Por otra parte, buscó desarticular la asociación entre las *propiedades muy grandes [...] a las que se les designa con el nombre de latifundios, con la idea de desierto: no están desiertas*, cuando hablando de *latifundios [...]*

⁸⁶ Ibidem: 567.

⁸⁷ Ibidem: 568.

⁸⁸ Ibidem: 569.

⁸⁹ Más adelante, en su alocución, el socialista Alfredo Palacios le recordó a Caballero que el concepto *estaba ya en la legislación romana* (Ibidem: 590).

⁹⁰ Ibidem: 570.

pareciera que fueran tierras abandonadas o utilizadas para placeres de señores.

Además, Caballero intentó revertir la imagen del colono infeliz: *en esas propiedades viven y prosperan –muchas veces más felices que sus mismos dueños- los colonos que la arriendan en condiciones favorables a su desenvolvimiento y a su bienestar.* De hecho, incluso tienen un buen nivel de vida: *Hay colonias enteras, por ejemplo, La Ramón, en Santa Fe, limitando con Córdoba, donde no hay un colono arrendatario que no tenga su automóvil*⁹¹.

Además, elogió la eficiencia productiva de estos *latifundios* [que] *están supervigilados por los grandes propietarios, que es una de las condiciones que aseguran la mejor producción.* Y relató su conocimiento de algunos grandes campos donde *se había llegado al cultivo perfecto.* Entonces, resignificó *lo que se llama latifundio, en la región agrícola ya que para él es un régimen de producción relativamente barato*⁹². De modo que *no tendríamos que substituir a estas grandes propiedades y, menos aún, avanzar en la parcelación del latifundio, pues llevaría a pequeñas chacras de 30 hectáreas en la que, como ocurría en ese entonces en Santa Fe, no pueden vivir los hijos del primer matrimonio, y tienen que salir a buscar la vida en las ciudades*⁹³.

Por último, también defendió la actitud de los terratenientes (*la clase patronal*), que había dado muestras de su generosidad en ocasión de la huelga de 1912, cuando Caballero intervino en la mediación, y a través de una acción *espontánea y generosa, rebajaron los arrendamientos*⁹⁴. Merece destacarse que al final de la intervención de Caballero no se consigna ningún tipo de *aplausos*, como sí ocurre con todas las otras intervenciones, tanto en Diputados como en Senadores⁹⁵.

A continuación el senador socialista Alfredo Palacios le cedió la palabra al senador Benjamín Villafañe. En su breve intervención, planteó que carecía de significado hablar de latifundio en términos generales, y que *entre nosotros, los argentinos, el latifundio ha sido una necesidad imperiosa en los primeros tiempos*⁹⁶. Pero luego afirmó que aunque:

⁹¹ Ibidem: 576.

⁹² Ibidem: 571.

⁹³ Ibidem: 572.

⁹⁴ Ibidem: 573.

⁹⁵ Ibidem: 574.

⁹⁶ Ibidem: 574.

Todavía hoy es completamente necesario el latifundio en muchas regiones del país; en otras, resulta una maldición. En Jujuy, en Salta, en Tucumán, nosotros tenemos poblaciones de 1.000 a 10.000 almas, que viven ahogadas, asfixiadas por la cintura del latifundio, que no tienen leche, ni legumbres, ni aves para satisfacer las necesidades indispensables para la vida, porque a los dueños de esos latifundios no se les antoja producir ni arrendar terrenos para las necesidades de esas poblaciones⁹⁷.

Luego, Palacios cedió nuevamente su turno en el uso de la palabra, para que pudiera exponer el Ministro de Agricultura, Cosme Massini Ezcurra, quien realizó una breve exposición de defensa del proyecto de ley.

Finalmente el socialista Alfredo Palacios hizo uso de la palabra⁹⁸. En su descripción del mundo rural, el senador socialista presentó al *latifundio-estancia* como *expresión de egoísmo y de desierto*⁹⁹ y, frente a él ubicó a una *clase laboriosa que hace producir la tierra*, y que se encontraba en una situación *lamentable*¹⁰⁰. Sin embargo, de igual manera que los legisladores de perfil más conservador, Palacios realizó una reivindicación del papel histórico que había jugado *el latifundio-estancia*, cumpliendo una *misión civilizadora, que sería injusto no reconocer*¹⁰¹. En esta operación, incluso repetía los tópicos del discurso conservador de que había existido un *desierto a civilizar* y que no había habido la posibilidad de un desarrollo alternativo al que finalmente se había dado:

El latifundio fue una necesidad en los comienzos de nuestra vida económica y no hubiera sido justo combatirlo en esa época. El propietario de la vasta extensión puso su esfuerzo para defender el suelo y fue avanzada de la civilización que arrancaba la tierra al desierto¹⁰².

Solo en la actualidad, el latifundio había perdido esta función e, incluso, existía una dinámica concentradora que profundizaría su crecimiento y la extranjerización: *la concentración de grandes extensiones*

⁹⁷ Ibidem: 574.

⁹⁸ Esta intervención fue luego publicada en forma de un pequeño libro (Palacios, 1940).

⁹⁹ Congreso de la Nación, 1940: 578.

¹⁰⁰ Ibidem: 580.

¹⁰¹ Ibidem: 578.

¹⁰² Ibidem: 587.

en manos de las empresas extranjeras. Además, Palacios articuló la cuestión agraria con una serie de problemas que aquejaban a la Argentina: la desocupación, sarcasmo cruel que pueda plantearse [...] mientras permanecen nuestros campos estériles y desiertos; la seguridad territorial, pues esta situación de campos desiertos suscita la codicia de las naciones superpobladas¹⁰³; la expansión del mercado interno, que solo se alcanzará organizando la producción del cultivo de la tierra, con la ayuda del Estado, en un vasto sistema de colonización que transforme nuestras pampas inmensurables y desiertas, en tierras nobles de paz y civilización; el desequilibrio demográfico, la ruinoso despoblación de nuestros campos, el éxodo desconcertante de las gentes del campo que marchan hacia las ciudades, que Palacios calificaba de inaudito para un país agropecuario, y retomaba en este punto a Alejandro Bunge cuando dictaminaba que para la Argentina lo esencial es volver al campo¹⁰⁴, y la dificultad para consolidar un sistema democrático. En relación con esta última vinculación (entre democracia y colonización), el senador formuló explícitamente la tesis del socialismo argentino que ubicaba al productor propietario (el trabajador autónomo de las campañas) como el mejor sostén de la democracia¹⁰⁵.

Por todas estas razones, el proyecto fue *bien venido* por Palacios, pero señalando que *no es, sin duda, un plan agrario capaz de realizar los fines que se propone [...] Pero, de todas maneras, iniciará la labor¹⁰⁶*. Realizó una reivindicación doctrinal del proyecto, aplaudiendo el concepto de función social de la propiedad, y agregó que *la propiedad es una institución social creada por la sociedad y para la sociedad; por eso la ley puede regularla y orientarla¹⁰⁷*.

Pero el aporte más original de la intervención de Palacios fue su pedido de inclusión de la opción enfitéutica como parte del programa de colonización. Retomando a Jerónimo Cortés Funes (quien había publicado en 1921 un artículo sobre la enfiteusis en la *Revista Argentina de Ciencias Políticas*), sostuvo que la enfiteusis presentaba:

La ventaja de impedir que la tierra pública escape, sin provecho para el país, de manos del Estado, dejando, al mismo tiempo, margen para que éste se desprenda de ella, cuando

¹⁰³ Ibidem: 578.

¹⁰⁴ Ibidem: 579.

¹⁰⁵ Ibidem: 580.

¹⁰⁶ Ibidem: 578.

¹⁰⁷ Ibidem: 589.

*circunstancias propicias autoricen su enajenación en condiciones ventajosas*¹⁰⁸.

Esta enmienda abría, de un modo secundario y con cierto tono conyuntural (no era un momento propicio para poder vender las tierras a colonizar), una alternativa al modelo colonizador hasta el momento propuesto por los agraristas, tanto conservadores como radicales. Este modelo podía implicar, si se hubiese sostenido en el tiempo y se hubiese concretado territorialmente, la nacionalización de la propiedad de la tierra y la captación estatal de la renta del suelo a través del desarrollo de la producción agropecuaria sobre base del arriendo vitalicio de los campos, con reajustes periódicos de los cánones de alquiler.

Más adelante, en el debate en particular, esta propuesta motivó una larga discusión en el pleno de la Cámara de Senadores, ya que la comisión de Agricultura, Industrias y Comercio propuso una redacción diferente de la presentada por Palacios, con un arriendo a veinte años y no vitalicio como proponía el senador socialista. Sin embargo, la cámara votó en favor de la enmienda solicitada por Palacios. Esta enmienda fue retomada años más tarde por el interventor en el Consejo Agrario Nacional, Antonio Molinari, para promover que la colonización impulsada por el naciente justicialismo se centrara en este instrumento¹⁰⁹. La Federación Agraria Argentina se opuso frontal y sistemáticamente a esta propuesta¹¹⁰. Finalmente el arrendamiento vitalicio fue archivado como política de colonización junto con la renuncia de Molinari al Consejo Agrario cuando, ya electo Perón, el presidente Farrell reubicó el Consejo dentro de la órbita del Banco de la Nación Argentina.

Luego el entrerriano Eduardo Laurencena, que por entonces había regresado a la UCR oficial¹¹¹, planteó que no era *oportuna una ley general*

¹⁰⁸ Ibidem: 582.

¹⁰⁹ Ver al respecto Molinari, 1944, libro que es una reedición de *La Ley de Colonización y la Enmienda Palacios* de 1940 con el agregado de un capítulo final reseñando su labor a cargo del Consejo Agrario Nacional.

¹¹⁰ “Problemas de la hora: nacionalización y libertad de trabajo”, *La Tierra*, 26-4-1946: 1; “No hagamos parodia de la Enfiteusis”, *La Tierra*, 3 de mayo de 1946; p. 1, “El arrendamiento valorado en subasta pública”, *La Tierra*, 10-5-1946: 1-2; “El Estado en función terrateniente”, *La Tierra*, 14-5-1946: 1; “Terminemos con la aventura colonizadora”, *La Tierra*, 31-5-1946: 1-2, y “¿Estado terrateniente”, *La Tierra*, 21-6-1946: 1.

¹¹¹ Laurencena, si bien había estado en el radicalismo antipersonalista, ni él ni la UCR entrerriana de la que formaba parte habían participado de la Concordancia oficialista, y para ese momento ya se habían reunificado con la UCR nacional.

de colonización, adquiriendo tierras en la zona agrícola central del país¹¹². Su argumentación sintetiza varios de los elementos típicos de la oposición de la intervención estatal en la cuestión agraria, por lo cual vamos a analizarla con cierto detalle. En primer lugar, sostuvo que antes de ocuparse de la cuestión de la tierra:

[...] *era necesario abordar otros problemas, como el seguro agrícola, el crédito agrícola, el fomento de la cooperación, la comercialización y los transportes, reducir los impuestos a la producción agrícola [...y...] fomentar las industrias anexas a la producción agrícola y propender que se radiquen en las zonas rurales*¹¹³.

En segundo lugar, frente a la posibilidad de una estrategia expropiatoria, Laurencena hizo hincapié en que la colonización podría efectivizarse en *las tierras que actualmente posee el Estado nacional y las reparticiones autónomas, de la zona agrícola del país*¹¹⁴. Además, por el elevado precio de la tierra no era posible una gran obra de colonización *en el preciso momento en que los agricultores propietarios están perdiendo las tierras que adquirieron y pagaron años atrás* por no poder hacer frente a las hipotecas¹¹⁵, como se podía observar en que *la colonización oficial en los últimos años [en los ensayos colonizadores realizados en Buenos Aires y Entre Ríos] no ha sido un éxito*¹¹⁶.

En tercer lugar, Laurencena apuntó a desarticular una de las asociaciones más fuertes que había construido el discurso crítico del latifundio, aquella que vinculaba propiedad con prosperidad. A partir de los datos censales de Catamarca y La Rioja interpretaba que *pareciera que no hay una vinculación tan estrecha entre la propiedad de la tierra y la prosperidad*. Sí, en cambio, dejaba en pie la articulación entre propiedad y arraigo: se comprobaba *el valor psicológico que tiene para el hombre el sentimiento de la propiedad*¹¹⁷.

¹¹² Congreso de la Nación, 1940: 596.

¹¹³ Ibidem: 613.

¹¹⁴ Ibidem: 597.

¹¹⁵ Ibidem: 599.

¹¹⁶ Ibidem: 615.

¹¹⁷ De todos modos, Laurencena no se *atrevió* a coincidir con el planteo que sumó el senador Caballero en una interrupción de que *otra deducción que podría sacarse de ello, es que los arrendatarios, como ocurre en Santa Fe, en general están mejor que los propietarios* (Ibidem: 603).

En cuarto y último lugar, procuró desarticular el vínculo directo entre colonización y solución a la cuestión del despoblamiento, ya que señaló que *la campaña ha empezado a despoblarse, precisamente, en el momento de su más grande prosperidad y no se despuebla por la miseria o por la crisis*¹¹⁸.

Luego José Heriberto Martínez, del PDN, expuso cierto *escepticismo* en el sentido de que encontraba *una desproporción muy grande entre la noble inspiración de este proyecto y la materialidad de los recursos que se le asignan para realizarla*. Luego de estas observaciones, entroncó su argumentación en cierta tradición agrarista crítica del conservadurismo cordobés, citando su declaración de principios de 1923 en la que se sostenía que la propiedad debía estar *limitada por el interés social*. Por eso es que declaraba que no veía *un peligro en algunas de las disposiciones que tiene la ley* (más allá de formular algunas observaciones puntuales) e, incluso, sostenía *que los propietarios de tierras que no se explotan, deben de ser castigados*. De este modo, Martínez fundamentó su voto en favor del proyecto de ley, a pesar de que declaraba pertenecer *a la clase capitalista argentina*¹¹⁹.

Lamentablemente la votación en el Senado no fue nominal, por lo cual no sabemos cómo votaron los distintos senadores.

En el debate en particular, se aprobó la ya comentada enmienda propuesta por Palacios para incluir la opción del arriendo vitalicio y también se aumentó de 1.000 a 2.000 hectáreas la superficie de las propiedades pasibles de ser expropiadas sin el requisito de que no tuvieran una explotación racional. Menos de un mes más tarde, la Cámara de Diputados aprobó rápidamente las reformas introducidas por los senadores y fue sancionada como la ley 12.636.

CONCLUSIONES

En primer lugar, ha sido posible verificar la fuerza que tenía una determinada formación discursiva a la hora de definir las características del agro argentino: casi todas las intervenciones describían los sujetos agrarios en términos de la tenencia del suelo y los problemas que la concentración de la propiedad generaban (o no) para el desarrollo social y económico del país. Era clara, entonces, al menos en el ámbito legislativo, la hegemonía de la formación discursiva que podemos denominar como *agrarista*, en tanto sus objetos eran construidos sobre la base de la relación que los actores agrarios tenían con la tenencia de la tierra. Dentro de esta formación había

¹¹⁸ Ibidem: 612.

¹¹⁹ Ibidem: 629.

discursividades más críticas de los latifundios y otras más defensoras del *status quo*; es decir, que podían convivir estrategias discursivas relativamente opuestas. Sin embargo, las favorables a los terratenientes debían luchar en desventaja, pues el tipo de objetos propios de esta formación discursiva hacían más fácil la labor argumentativa de la estrategia discursiva crítica. El hecho de tener que hablar de *latifundios* y de centrar las descripciones en torno a la tenencia del suelo, hacían difícil la defensa de la gran propiedad.

En cuanto a la estrategia crítica del latifundio y favorable a amplias políticas de colonización, hemos podido observar cómo, en especial en la Cámara de Diputados, se construyeron diversas articulaciones de las políticas de colonización propuestas con una serie de objetivos ampliamente consensuados en la opinión pública (como el crecimiento demográfico, la paz social, la ampliación del mercado interno y la democracia). En cambio, las voces defensoras del *status quo* tuvieron que limitarse a posiciones defensivas que trataban de contestar las imputaciones efectuadas por legisladores de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria, sin poder desarticular estas cadenas equivalenciales. Lo más que lograron los legisladores defensores del *status quo* (que los había en las tres fuerzas políticas más importantes) fue cierto reconocimiento al papel que los terratenientes habían jugado en el desarrollo agropecuario nacional. Pero no lograron alterar ninguno de los artículos que habían consensuado las bancadas mayoritarias en la Comisión de Legislación Agraria de la Cámara de Diputados. Ni siquiera pudieron modificar el articulado que habilitaba las expropiaciones sin necesidad de intervención del Congreso Nacional.

En cambio, en la Cámara de Senadores, sí hubo intervenciones que procuraron desarticular explícitamente estas asociaciones, tratando de defender una visión positiva de la gran propiedad, postulando una relación armónica con los arrendatarios y, por lo tanto, la no necesidad de estas políticas de colonización. Sin embargo, debemos notar que estas intervenciones en el Senado, en especial la de Caballero, fueron extremadamente conservadoras en sus apreciaciones y no concitaron el apoyo de otros legisladores.

Por el contrario, las intervenciones en favor del proyecto de ley se fueron articulando en permanentes y renovados apoyos cruzados. Los argumentos esgrimidos por un legislador, eran luego retomados por otro, del mismo modo que las críticas a los defensores al *status quo* eran apoyadas luego por miembros de las otras bancadas. Incluso, cabe destacar que estas argumentaciones eran sostenidas por figuras claves dentro del ámbito parlamentario. No sabemos si esta dinámica modificó las posiciones de algunos legisladores, lo que sí hemos podido observar es que se impuso

una línea argumental en el debate. Así, por ejemplo, mientras que Palacio planteó que Anastasi había *contestado victoriosamente* al argumento de Infante, ni éste ni otro diputado habían replicado a la argumentación de Anastasi, ni tampoco pudieron cuestionar la apreciación final de Palacio.

Una táctica muy efectiva llevada adelante por los impulsores del proyecto en la Cámara de Diputados fue la de instalar, desde el comienzo del debate, la idea de que existía un amplísimo consenso en torno a la necesidad de esta política de colonización. Y este concepto nunca pudo ser cuestionado por los diputados que se oponían al proyecto. En cambio, los líderes de las bancadas principales no fueron tan exitosos en su intento de imponer la idea de que el proyecto se vinculaba con una renovación doctrinal, con el abandono del ideal liberal en lo económico. Aquí hubo una serie de voces que defendieron la doctrina liberal, incluso cuando muchos de estos legisladores al mismo tiempo, manifestaron su apoyo al proyecto de ley de colonización. Y para ello lo resignificaron, dándole un sentido liberal, claramente distinto del que le habían otorgado los líderes parlamentarios. Este consenso que podríamos calificar como pragmático y que se centraba fundamentalmente en las motivaciones en torno a los potenciales efectos benéficos de la colonización sobre una amenazada *paz social*, se contrapuso con las pocas voces críticas, que se ubicaron, en general, en la defensa doctrinal de un liberalismo extremo.

Otra táctica para consolidar este amplio consenso acerca de la necesidad de las políticas de colonización fue la de mantener un clima sumamente cordial a lo largo del debate. Es decir, de construir un *ethos* discursivo de cuerpo colegiado, en el que se buscaba el bien común por encima de banderías partidarias. En particular, el oficialista Partido Demócrata Nacional desplegó una permanente preocupación por evitar las confrontaciones argumentativas extremas e hizo uso de una gran plasticidad en sus posiciones, asombrando a radicales y socialistas por lo progresistas de sus argumentaciones. Al mismo tiempo, al menos cuando se debatían los temas centrales del proyecto, se respetó el uso de la palabra, no hubo interrupciones hostiles que bloquearan o entorpecieran las exposiciones de los legisladores, sin que por ello no se habilitaran las discusiones. En este sentido, se recreó el intercambio de ideas propio de la escenificación del debate público a través de tres canales.

En primer lugar, respetando los turnos en el uso de la palabra, los legisladores retomaron o debatieron las posiciones de sus interlocutores. Claramente no hubo discursos monológicos que expusieran sin tener en cuenta las anteriores intervenciones de sus colegas. En segundo lugar, luego de las tres primeras intervenciones que no fueron interrumpidas, sí comenzaron a formularse pequeñas interrupciones, la mayoría de las veces

con solicitudes debidamente autorizadas por el legislador en uso de la palabra, que en forma directa o a través de interrogantes, estimularon el clima de debate, pero siempre en un tono de gran respeto. Y, en tercer lugar, fueron también muy habituales las contestaciones a partir de la solicitud de uso especial de la palabra al término de una intervención en la cuál se hubiera mencionado a un legislador. En todos los casos, el parlamentario a quien le correspondía el turno de habla, autorizó a su colega para que contestara los dichos que lo habían involucrado en forma directa.

En consonancia con este clima de respeto, en el debate de la ley de colonización no nos fue posible detectar que las autoridades hicieran un uso sesgado hacia el oficialismo en la capacidad de, llamando al orden (o no haciéndolo), favorecer la capacidad de expresión de los miembros de un bloque y obstaculizar la de los otros. Por el contrario, pareciera que se estimuló el debate más amplio, en pos de construir una mayor legitimidad en la sanción de la ley. Así, por ejemplo, también fueron comunes las autorizaciones a extenderse en el uso de la palabra más allá del límite temporal prefijado, incluso cuando (por una reforma del reglamento) ya no era reglamentario hacerlo.

Ahora bien, el amplio consenso construido en torno al proyecto de colonización se basó, más allá de las argumentaciones bastante radicalizadas, en que el proyecto de ley dotaba de un enorme poder al Consejo Agrario Nacional e, indirectamente, al Poder Ejecutivo, pero no prescribía necesariamente la intensidad de las políticas a llevar adelante. En este sentido, era más funcional a un agrarismo moderado, en especial si el gobierno nacional continuaba en manos de los conservadores, que a un agrarismo radicalizado. Así, no se llegaron a proponer medidas que implicaran una efectiva liquidación de los latifundios a través de una reforma agraria. Si repasamos las alocuciones que apoyaron el proyecto desde posiciones más moderadas, veremos que se proponía una coexistencia entre chacras y estancias, y este sería el espíritu que finalmente tuvo la implementación de esta ley. De hecho, si bien el gobierno conservador pasó a contar con un instrumento para modelar una nueva realidad agraria, prácticamente no lo puso en funcionamiento en los tres años que mediaron hasta su derrocamiento con el golpe de estado de 1943. Sería, justamente, el gobierno militar que emergió del mismo y, luego, el ascendente coronel Perón quienes hicieron amplio uso de esta nueva legislación¹²⁰. En los primeros años del gobierno peronista el Consejo Agrario Nacional, convertido en una dependencia del Banco de la Nación Argentina, llevó

¹²⁰ Tecuanhey Sandoval, 1988.

adelante un importante proceso de colonización que se basó, justamente, en esta ley de colonización sancionada durante el gobierno conservador. Y, si bien en 1946 la Cámara de Diputados aprobó una reforma a la ley de colonización que la hubiera hecho, incluso, más efectiva y radicalizada, esta modificación nunca fue tratada por el Senado, tal vez porque desde fines de los años cuarenta la colonización ya estaba perdiendo peso dentro de las políticas agrarias justicialistas. En este sentido, a fines de 1954 el peronismo sancionó una nueva ley de colonización pero que no retomó el proyecto aprobado por los diputados, sino que establecía garantías mucho más amplias a la propiedad que las presentes en la ley 12.636¹²¹.

FUENTES

Congreso de la Nación (1939). *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados*, Tomo II, 18°, 20°, 22°, 24°, 27°, 32°, 40° y 41° reuniones; 7, 13, 19 y 21 de julio de 1939, 24 y 29 de agosto de 1939, 12 y 13 de septiembre de 1939.

Congreso de la Nación (1940). *Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores*, Tomo I, 10°, 15°, 16°, 17°, 18°, 19 ° y 20° reuniones, 21 de junio, 12, 16, 17, 23, 24 y 25 de julio de 1940.

Diario La Nación, Buenos Aires, 1936.

Diario La Tierra, Rosario, 1946.

Horne, Bernardino (1937). *Nuestro problema agrario*. Buenos Aires: Bernabé y Cía.

Molinari, Antonio Manuel (1944). *El drama de la tierra en la Argentina*. Buenos Aires: Claridad.

Palacios, Alfredo (1940). *La enfiteusis argentina en la ley de colonización*, Exposición del Dr. Alfredo L. Palacios en el Senado de la Nación (12 y 15 de julio de 1940), Buenos Aires.

BIBLIOGRAFÍA

Balsa, Javier (2010). "La política de colonización y la nueva discursividad agrarista de Manuel Fresco". En Reitano, Emir (comp.). *El gobierno de Manuel Fresco en la provincia de Buenos Aires*. La Plata: Archivo Histórico de la provincia de Buenos Aires.

¹²¹ Para un análisis de los debates parlamentarios en torno a la ley de colonización en el período 1946-1955, puede consultarse Balsa, 2013.

- Balsa, Javier (2011). "Aspectos discursivos de la construcción de la hegemonía". En *Identidades*, nº 1, Instituto de Estudios Sociales y Políticos de la Patagonia, Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco, pp. 69-90.
- Balsa, Javier (2012). "Formaciones discursivas y disputas por la hegemonía en torno a los modelos de desarrollo agrario". En Balsa, J. y Lázzaro, S. *Agro y política en Argentina*, vol. 1, *El modelo agrario en cuestión, 1930-1943*. Buenos Aires: CICCUS.
- Balsa, Javier (2013). "Los avatares de la reforma de la ley de colonización durante el primer peronismo (1946-1955)". En Girbal, N. y Mendonca, S. de. *Corporaciones agrarias y políticas públicas en América Latina*. Rosario: Prohistoria.
- Carbó, Teresa (1996). *El discurso parlamentario mexicano entre 1920 y 1950*. México: CIESAS-El Colegio de México.
- Consejo Agrario Nacional (1977). *La colonización nacional en la República Argentina*. Buenos Aires: Secretaría de Estado de Agricultura y Ganadería.
- Converso, Félix, (2008). "El impuesto a la propiedad de la tierra. Córdoba, 1914-1943". En *Revista Escuela de Historia*, nº 7, Facultad de Humanidades, Universidad Nacional de Salta.
- Foucault, Michel (1969). *La arqueología del saber*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Graciano, Osvaldo (2004). "Soluciones para la crisis del capitalismo argentino. Las propuestas socialistas para la transformación de la economía pampeana en la década de 1930". En Galafassi, G. (comp.). *El campo diverso*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.
- Hora, Roy (2002). *Los terratenientes de la pampa argentina. Una historia social y política, 1860-1945*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Lázzaro, Silvia (2012). "Políticas públicas en torno a la propiedad de la tierra. Procesos de arrendamientos y de colonización". En Balsa, J. y Lázzaro, S. *Agro y política en Argentina*, vol. 1, *El modelo agrario en cuestión, 1930-1943*. Buenos Aires: CICCUS.
- Marafioti, Roberto (2007). "Discurso parlamentario: entre la política y la argumentación". En Marafioti, R. (ed.). *Parlamentos. Teoría de la argumentación y debate parlamentario*. Buenos Aires: Biblos.

Tecuanhey Sandoval, Alicia (1988). *La revolución de 1943: políticas y conflictos rurales*. Buenos Aires: CEAL.

Voloshinov, Valentin (1992 [1929]). *El marxismo y la filosofía del lenguaje*. Madrid: Alianza.



