

QUINTAS JORNADAS DE HISTORIA ECONÓMICA

Asociación Uruguaya de Historia Económica

Montevideo, 23-25 de noviembre de 2011

SIMPOSIO 11: Cambio tecnológico y eficiencia en las agriculturas latinoamericanas (1850-2000)

Coordinadores: Daniele Bonfanti y Carmen Sesto

Carmen SESTO

Título: De la escasez triguera al autoconsumo nacional: Diseños institucionales Confederación Argentina y Estado de Buenos Aires 1854- 1862

Filiación Institucional: Departamento de Investigación/ Estudios Rurales UB-UADER

Dirección electrónica: csexto@[gmail.com](mailto:csexto@gmail.com)

INTRODUCCION:

Los objetivos rectores del capitalismo agrario Litoral/Pampeano: **soberanía triguera, integración territorial y seguridad fronteriza**, están insertos en un programa de crecimiento socioeconómico, impulsado por estados construyendo nacionalidad: Confederación Argentina y Estado de Buenos Aires entre 1854 y 1862, y Estado Federal entre 1862 y 1870. La soberanía triguera conseguida hacia 1870, contiene en sí el cumplimiento parcial de los otros objetivos que, igualmente, resultaron suficientes para garantizar el abastecimiento interno con los recursos generados en el propio territorio, sin depender de la importación de harinas extranjeras, cuyos efectos distorsivos volatilizaban el precio de este bien de primera necesidad.

Lo atinente a la soberanía triguera nacional, con todas las implicancias institucionales y sociales, ha pasado desapercibida o ignorada en la historiografía local e internacional hasta la actualidad, aún más, no se encuentra la más ligera mención en el debate acaecido. Este vacío historiográfico es indisociable de la hegemonía del modelo agroexportador, que deja fuera de su ámbito de análisis las cuestiones vinculadas al consumo interno, focalizándose en lo referido a la incorporación de cereales y carnes a la demanda mundial, lo que forcluye el paso previo, sin el cual, era imposible aspirar a contar con excedentes exportables.¹

¹ Halperin Donghi Tulio (1982), *Una nación para el desierto argentino*, Buenos Aires, CEAL, pp.26-55. Scobie James (1968), *Revolución en Las Pampas. Historia Social del Trigo Argentino 1860-1910*, Buenos Aires, Solar -Hachette, p. 19-38,53- 64 y 193-204. Este texto se apoya en las siguientes obras fundacionales Tenenbaum, Juan, (1946), *Orientación económica de la agricultura argentina*, Buenos Aires, Losada., Hotschewer C. E (1944), *La evolución de la agricultura argentina, su situación actual y sus posibilidades en la posguerra*, Santa Fe, Ministerio de Salud Pública y Trabajo. Giberti, Horacio (1970), *El desarrollo agrario argentino*, Buenos Aires, Eudeba, pp. 26-40. Coscia, Adolfo (1983) , *Segunda Revolución Agrícola en la región pampeana*, Buenos Aires, Editorial Cadia, 1pp.1- 15. Cortés Conde Roberto (1979), *El progreso argentino: 1880-1914*, Buenos Aires, Sudamericana, pp. 51-141. Nemirowsky Lázaro (1931) *Estructura económica y orientación política de la agricultura en la República Argentina*, Rosario, s/p/i. Gori, Gastón (1948), *Colonización. Estudio Histórico y social de la colonia Humboldt*, Santa Fe, Colmegna Ibidem. (1951), *Vagos y mal entretenidos. Aporte al tema Hernandiano*, Buenos Aires, Colmegna, pp. 15-50. Ibidem(1952), *La Pampa sin gaucho. Influencia del inmigrante en la transformación de los usos y costumbres en el campo argentino en el siglo XIX*, Buenos Aires, Raigal, pp. 9-67, Bejarano, Manuel (1969). "Inmigración y estructuras tradicionales en Buenos Aires (1854-1930)", en: Di Tella, Torcuato y Halperin Donghi. , Tulio, *Los fragmentos del poder*, Buenos Aires, Jorge Álvarez, pp. 75-149. Carcano, M. Á. (1972 [1917]). Evolución histórica del régimen de la tierra pública, Buenos Aires, Eudeba. Carretero, Andrés (1970). "Contribución al conocimiento de la propiedad rural en la Provincia de Buenos Aires para 1830", en *Boletín del Instituto de Historia Argentina "Dr. Emilio Ravignani"*, 12 (22-23). Oddone, Jacinto (1967 [1930]). *La burguesía terrateniente argentina*, Buenos Aires, Libera.

Laclau, Ernesto (1969) "Modos de producción, sistemas económicos y población excedente. Aproximación histórica a los casos argentino y chileno", en: *Revista latinoamericana de sociología*, México. La versión que usamos está en: Giménez Zapiola Marcos (comp.), *El régimen oligárquico 1880-1930*, Buenos Aires, Amorrortu, 1975, pp. 32-34.

Flichman Guillermo, (1977) *La renta del suelo y el desarrollo agrario argentino*, México, S.XXI, 1977, pp. 89-111.

Díaz Alejandro, Carlos (1980) *Ensayos sobre la historia económica argentina*, Yale University Press, 1970, Traducción Elsa Kraisman, Buenos Aires, Amorrortu, pp. 160-161.

Míguez Eduardo, (1985) *Las tierras de los ingleses en la Argentina 1870-1914*, Buenos Aires, Editorial de Belgrano, pp. 300-326. Ibidem (1987), "La expansión agraria de la pampa húmeda (1850-1914). Tendencias recientes de sus análisis históricos", en *Anuario/IEHS*, Tandil, vol. I,

Pucciarelli, Alfredo (1986), *El Capitalismo Agrario pampeano 1880-1930*, Buenos Aires, Hyspameriva Ediciones Argentina.

Gaignard Romain (1984), "La pampa agroexportadora: instrumentos políticos, financieros, comerciales y técnicos de su valorización", en *Desarrollo Económico*, vol. 24, N° 95. Ibidem(1989), *La Pampa argentina*, Buenos Aires, Solar.

Gallo, Ezequiel (1970), "Agrarian Expansion and Industrial Development in Argentina, 1 Ezequiel 880-1930", en *Latin American Affairs*, ed. by Raymond Carr, Oxford, Oxford University Press. Ibidem (1983) , *La Pampa Gringa*, Buenos Aires, Sudamericana.

La iniciativa estatal de abastecimiento triguero, recurre a los instrumentos de promoción institucionalizando: refundación tierras de *pan llevar* y colonización empresarial, novedosos diseños que condensan en sí el diagnóstico y corrección de los factores distorsivos de la producción, entramados en la imbatible y prolongada insuficiente producción de este cereal, como veremos a continuación. Sobre todo, queremos subrayar la ruptura del *statu quo* que, entrañó la intervención estatal proveyendo el incentivo clave de esa promoción agrícola: traspaso de fondos públicos a labradores proletarizados, nativos y extranjeros, previamente subdivididas en chacras estandarizadas y con la garantía jurídica de titularizarlas, tal y como, empieza a establecerse en los contratos con empresarios colonizadores firmado por la provincia de Santa Fe y en las leyes de que reglamentan las tierras de *pan llevar* en Buenos Aires.

La génesis del abastecimiento triguero moderno, está inscripto en el macroproyecto de promoción agrícola del Litoral de la Confederación Argentina, con un *shock exógeno* de labradores pobres devenidos colonos, cuyo ejemplo paradigmático, es la institucionalización de la colonización empresarial en Santa Fe. Aquí debemos ser claros, este instrumento de promoción agrícola, originalmente, está desligado de un programa sistemático de autoconsumo del principal bien panificable, aún más, las primeras localizaciones están fuera de la frontera agronómica. Paralelamente, el autoconsumo triguero sigue otra vertiente en el Estado Porteño, manteniendo la previa organización en tierras de *pan llevar* y la vinculación con Chivilcoy, con una neta restricción de este cereal, en los alrededores del cuenca del Paraná y del Plata, quizás, por el estado de enfrentamiento intermitente entre ambos estados rivales.

De ahí que, formación de la cuenca triguera del Paraná, a escala sustentable y centralizada, es el resultado de una tecnología institucional y productiva, llevada adelante por la Confederación Argentina y Santa Fe, y, fundamentalmente, de las innovaciones introducidas por colonos y empresarios. La concentración triguera en el litoral/Pampeano, ofreció la posibilidad de regularizar esa oferta en el tiempo, con menores costos de producción y de fletes- respecto de los más ancestrales abastecedores de las provincias andinas y del exterior- utilizando tierras vírgenes en una llanura sin fin y rodeada de arterias fluviales que, en la práctica no resultó tan fácil de instrumentar, ni tampoco de sortear la baja de rendimientos por la extrema variabilidad climática.

Esto significo, por una parte, un cambio en la organización de la producción triguera, basada en la mercantilización de la agricultura familiar por vía institucional,

Adelman Jeremy (1989) *Frontier Development: land, labour and Capital on the Wheatlands of Argentina and Canada, 1890-1914*, Unpubl., Ph.D.Thesis, Oxford, Sábato, Hilda (1987), "La cuestión agraria pampeana: un debate inconcluso", en *Desarrollo Económico*, N° 106...Ibidem.(1993), "Estructura productiva e ineficiencia del agro pampeano, 1850-1960: Un siglo de historia en debate", en Bonaudo Marta y Pucciarelli Alfredo (comps.), Prólogo Jorge Sábato, *La problemática agraria, nuevas aproximaciones*, t. III, pp.25-36, Buenos Aires, CEAL. Ansaldi Waldo (compilación y prólogo) (1994), *Historia/ Sociología/ Sociología Histórica*, Buenos Aires, CEAL. Barsky Osvaldo, Posada Marcelo y Barsky Andrés (1992), *El pensamiento agrario argentino*, Buenos Aires, CEAL. Arcondo Aníbal (1996), *En el reino de Ceres. La expansión agraria en Córdoba 1870-1914*, Córdoba, Universidad Nacional de Córdoba, Facultad de Ciencias Económicas, Instituto de Economía y Finanzas.

Miguez, Eduardo (2006), "¿Veinte años no es nada? Balance y perspectivas de la producción reciente sobre la gran expansión agraria, 1850-1914 Sábato, Jorge,(1979), *Notas sobre la formación de la clase dominante en la Argentina, (1880-1914)*, Buenos Aires, CISEA, pp. 10-70. Ibidem-(1988), *La clase dominante en la Argentina moderna*, Buenos Aires, CISEA-GEL, pp 180-200, Palacio Juan Manuel (1996), "Jorge Sábato y la historiografía rural pampeana: el problema del otro", en *Entrepassados*, año V, 110. "Hora Roy (1994), "Un aspecto de la racionalidad corporativa de la Sociedad Rural Argentina: El problema de la agricultura 1866-1930", en: Instituto de Historia Argentina y Americana Dr. Emilio Ravignani, *Boletín* N° 10, 3ra. Serie, 2do. Semestre, Buenos Aires, F.F. y L., UBA-FCE, pp. 31-59.

siendo el patrón por antonomasia, el diseño y la institucionalización de la colonización empresarial en Santa Fe, en tierras vírgenes y baldías, por lo cual, desde la plataforma de lanzamiento, se estipuló la subdivisión y tipificación de las chacras, en el piso de 33 has., con lo cual, se rompen las barreras interpuestas al colectivo mayoritario de labradores minifundistas, que los confinaba al pauperismo e itinerancia. La generalización de la agricultura familiar en tierras *de pan llevar* en el Estado Porteño, fue más complicado y lento, pues demandó el saneamiento de la organización previa en tierras *de pan llevar*, debiendo ocuparse de regularizar y cumplimentar la especialización agrícola en esa área, verificar y sanear la situación dominial del estrato más numeroso, entre 2 a 10 has., con la sanción de leyes de tierra en 1857, 1858 y 1862, estipulando entre 33 a 64 hectáreas, el más idóneo para obtener un nivel aceptable de rentabilidad y competitividad en el mercado nacional.

La focalización en los diseños de promoción triguero agrícola, poniendo el acento en el incentivo destinado a gestar el nuevo sector social por vía institucional: colonos y chacareros, pretende superar la vacancia historiográfica que, aún en vertientes antagónicas, minimizan el accionar estatal y a la vez, maximizan la gesta heroica de colonos y chacareros, o resaltan el impacto negativo de estos diseños, sin tomar en cuenta las condiciones históricas de aplicación. Esta configuración olímpica rescata la acción de mercados y de empresarios agrícolas, desacreditando el componente sustancial del capitalismo agrario Litoral Pampeano, las políticas estatales destinadas a corregir los factores distorsivos y la coordinación de los regímenes productivos, a nivel macro y micro socioeconómico.

La pregunta es por qué, el abastecimiento triguero para consumo interno, a través de tan innovadora tecnología gubernamental, ha sido ignorada en los estudios sobre institucionalidad agrícola, quizás, porque no encontramos en el ámbito gubernamental: un ministerio central, con las atribuciones y funciones, para abordar de manera integrada la problemática agrícola a nivel nacional. Los estudios sobre institucionalidad agrícola, por lo general, parten de la creación de organismos centralizadores: Departamento Nacional de Agricultura en 1872, siguiendo con otros cuerpos aglutinadores de la política sectorial: Ministerio, Secretaría o Departamento, además, asignándole una presencia plena y completa a las atribuciones, funciones y competencias establecidas en el reglamento o carta fundacional, poniendo especial énfasis en el déficit de las políticas financieras y crediticias, la condición jurídica de las explotaciones, el tipo de cultivos y de superficies sembrada. La línea ministerial aglutinante, por tanto, tiene su razón de ser en la dinámica del sector, cuyo eje de atención es la estrategia direccionada burocráticamente por estos ministerios o secretarías, completamente escindida y desconectada del proyecto estatal, para la actividad clave en la producción de bienes alimenticios de primera necesidad.²

² Avellaneda Nicolás, (1915 [1865]). *Estudio sobre las leyes de tierras públicas*, Bs. As., La Facultad. Bejarano, GIRBAL BLACHA, Noemí (1980). Los centros agrícolas en la provincia de Buenos Aires, Buenos Aires, CONICET. Infesta María Elena, y Valencia, Marta (1987). "Tierras, premios y donaciones, 1830-1860", Anuario IEHS, v. 2, pp. 177-213. _Ibidem (1992). "Los criterios legales en la revisión de la política rosista de tierras públicas. Buenos Aires, 1852-1864", *Investigaciones y Ensayos*, n° 41, pp. 407-421. INFESTA, María Elena (2003). *La Pampa criolla. Usufructo y apropiación privada de tierras públicas en Buenos Aires, 1820-1850*. Archivo Histórico "Ricardo Levene". LEVENE, Ricardo (1941). Historia de la Provincia de Buenos Aires y formación de sus pueblos, Archivo Histórico de la Provincia de Buenos Aires, La Plata, 2 v. MARILUZ URQUILLO, José M. (1978). El régimen de la tierra en el derecho indiano, Buenos Aires, Perrot. MORSE, Richard (1987) "El desarrollo urbano en Hispanoamérica colonial" en Bethell, Leslie Historia de América Latina, Barcelona, Crítica-Grijalvo. T.III.

En esto queremos ser tajantes, el autoconsumo triguero no puede desligarse de la institucionalidad ni de la localización territorial, por ende, de la soberanía nacional y provincial, sobre todo, en la frontera con las tribus originarias, aunque, lamentablemente, estas variables han quedado escindidas en los análisis historiográficos, de fuerte impronta clásica y neoclásica, que han hecho abstracción de factores tan ineludibles como estos. Tan original intervención estatal también, es justificada por el rotundo fracaso del sector para resolver, por sí mismo, la persistente escasez triguera, el pauperismo de la mayoría de los labradores, a pesar que, el reciente crecimiento económico había mostrado que, era un incentivo indispensable, resultó insuficiente para terminar con esas carencias de arrastre. Remarcamos la centralidad de la intervención estatal, en la corrección del déficit crónico y generalizado triguero, inherente a la estructura agraria tradicional, con una alta incidencia del minifundio, dispersión de la producción, cosechas erráticas, labradores proletarizados y superposición de dominios en predios públicos.³

INSUFICIENTE PRODUCCION TRIGUERA Y PAUPERISMO LABRADORES DE SUBSISTENCIA EN BUENOS AIRES, ENTRE RIOS Y SANTA FE 1851 y 1852:

La insuficiente producción triguera, ingresa a la agenda pública a partir de la refundación institucional entre 1851 y 1852, encontrando el *quid* de la cuestión, en la prevalencia del régimen de subsistencia, sustentada en un colectivo mayoritario de labradores pauperizados. La extendida producción triguera de subsistencia, contrasta con una embrionaria mercantilización, aún en los *hinterlands* abastecedores de mercados desarrollados, de Buenos Aires, Entre Ríos y Santa Fe, que desmiente la arrolladora mercantilización porteña, aparentemente impulsada por el orden Rosista. Esta impetuosa mercantilización agrícola, llevada adelante por unos pocos empresarios, con una dinámica similar a la ganadería Porteña, sostenida por la línea renovadora hegemónica, sin embargo, no alcanza para terminar con la dilatada y persistente escasez triguera. La insuficiente y oscilante producción del principal bien panificable, es un dato de singular importancia, que no puede pasarse por alto, quitándole consistencia, a una argumentación legitimada durante veinte años, a pesar que, se construye con la trayectoria de unos pocos empresarios del sector agropecuario, sin siquiera considerar, al colectivo mayoritario minifundista, que ni por su propio accionar o por las fuerzas del mercado podía disolver, los factores estructurales limitantes de su eficacia productiva.⁴

Valencia, Marta (2005) Tierras públicas, tierras privadas. Buenos Aires 1852-1876.

Archivo Histórico "Ricardo Levene" / EDULP.

³ Sesto Carmen (2011) , *La Vía Institucional del Capitalismo Agrario, (en preaparición)*, esta ponencia es un adelanto del libro que estamos escribiendo actualmente.

⁴ La versión de una producción triguera mercantilizada, por empresarios originalmente enfiteutas, ha sido sostenido en los siguientes trabajos: Gelman Jorge,(1996) "Unos números sorprendentes. Cambio y continuidad en el mundo agrario bonaerense durante la primera mitad del siglo XIX", en: *Anuario IEHS*, 11, Tandil. pp. 123-145 Garavaglia Juan Carlos (1993). "La agricultura del trigo en las estancias de la campaña bonaerense: tecnología y empresas productivas (1750-1815)", en: Mandrini Raúl y Reguera Andrea (compiladores), *Huellas en la tierra. Indios, agricultores y hacendados en la pampa bonaerense*. Tandil provincia de Buenos Aires, iehs, pp.91-121 Ibidem (1993). "Las chacras y quintas de Buenos Aires. Ejido y Campaña, 1715-1815", en: Raúl Mandrini y Andrea Reguera (compiladores), *Huellas en la tierra. Indios, agricultores y hacendados en la pampa bonaerense*. Tandil provincia de Buenos Aires, IEHS, pp.121-126. Fradkin Raúl (2006), "Camino abierto en la pampa. Dos décadas de renovación de la historia rural rioplatense desde mediados del siglo XVIII a mediados del XIX", en Jorge Gelman,. *La historia económica argentina en la encrucijada. Balances y perspectivas*. Asociación Argentina de Historia Económica / Prometeo Libros, pp. 189-208. Gelman Jorge (2001) "Rosas, la construcción del orden y la cuestión agraria en Buenos Aires. Algunas reflexiones a partir de la crisis de 1831-41", en: *Illes e Imperis*, 5 , Tardor , Barcelona, p. 35-52 (2002)

Garavaglia JC (2001) "De caseros a la Guerra del Paraguay: El disciplinamiento de la población campesina en el Buenos Aires Postrosista (1852-1865)", en: *Illes e Imperis*, 5 , Tardor , Barcelona, pp. 53-80, Garavaglia JC y Fradkin RO (eds), *En busca del tiempo perdido. La economía de Buenos Aires en el país de la abundancia, 1750-1865*, Buenos Aires, Prometeo Libros, 1-233 Ciliberto, MV (2004) *La campagne dans la ville. Croissance periurbaine et transformatio de l'espace*, tesis de doctorado

El espacio productivo triguero en tierras de *pan llevar* alrededor de las urbes y ejes mercantiles hacia 1850, apoyado básicamente, en la fragilidad e inestabilidad de estos labradores pobres, ocupantes de chacras con derechos de uso, aunque en su naturaleza eran muy diferentes a los de propiedad, conferían ciertas atribuciones que se asemejaban a los de los dueños titularizados, especialmente la apropiación de los bienes obtenidos. Para entonces, los labradores de subsistencia triguera, eran todavía el colectivo mayoritario- en el estrato entre 2 y 10 hectáreas- tanto en áreas de antigua como de reciente explotación, unos ya afincados en partidos, departamentos y distritos, organizados jurisdiccionalmente, mientras que, otros van desplazándose hacia tierras deshabitadas y colindantes con la frontera, fuera de la órbita estatal. Esta realidad de larga formación en el sector agrario, es prácticamente ignorada en el caudal historiográfico individualizado, habitualmente se buscan elementos cercanos a la coyuntura, más no al proceso de formación de este colectivo.

Por consiguiente, el caudal triguero aportado por los labradores *pobres*, era todavía un engranaje fundamental, en la conformación del *stock* granero anual, pues estaba en el orden del 30 a 60%, aunque este promedio llegaba al 100%, en las zonas periféricas y fronterizas, de acuerdo con las cifras que venimos manejando. La imagen contrastante, más cercana e inmediata, está dada por una indiscutible mayoría de labradores minifundistas: arrendatarios, enfiteutas u ocupantes precarios, con chacras entre 2 a 10 hectáreas, con un patente predominio del segmento entre 2 a 6 hectáreas, aproximadamente del 60% del total, como surge de las fuentes consultadas. Este colectivo de labradores pobres, alcanza elevados porcentuales que oscilan entre el 70 a 80%, en tanto que, el minoritario de empresario, estaba en el orden del 10 a 20% en Buenos Aires, bajando a 1 o 2% en Santa Fe y Entre Ríos, en extensiones pendulares entre 30 a 50 hectáreas.⁵

inérita, École des Hautes Études en Sciences Sociales, Paris --- (2004), *Aspectos sociodemográficos del crecimiento periurbano. San José de Flores (1815- 1869)*, Universidad Nacional de Mar del Plata/GIHR, Mar del Plata, (2007) “Patrimonio y producción de los entornos rurales de Buenos Aires. San José de Flores, 1800-1875”, en: *Mundo Agrario*, 15

Los errores argumentales sosteniendo una agricultura mercantilizada y generalizada en la región pampeana, se sintetizan y potencias en Djenderedjian Julio (2008), *La agricultura pampeana en la primera mitad del siglo XIX*, Buenos Aires, siglo XXI De alguna manera, las falacias de esta argumentación quedan expuestas en la discusión entre Miguez, Gelman y Djenderedjian, ver: Miguez Eduardo, Gelman Jorge y Djenderedjian Julio, “debate en torno al libro de Julio Djenderedjian, *La agricultura pampeana en la primera mitad del siglo XIX*, Buenos Aires, siglo XXI, 2008, en: *Boletín del Instituto de Historia Argentino Americana* Dr. Emilio Ravignani 31, 2º semestre 2009, ISSN 0524-9767, pp.171-178.

⁵ Sesto Carmen (2011), *La vía Institucional del Capitalismo Agrario*, en preparación. El autoabastecimiento triguero a través de innovadoras tecnologías institucionales las venimos examinando en los siguientes trabajos, ver: (2011), “UNA TECNOLOGIA INSTITUCIONAL FORCLUIDA: EL ABASTECIMIENTO TRIGUERO EN LA CONSTRUCCION DE NACIONALIDAD 1854-1862”, en: *II Jornadas Interdisciplinarias de Investigaciones Regionales*, Instituto de Ciencias Humanas, Sociales y Ambientales (INCIHUSA)- CONICET Mendoza (2010) “Una tecnología institucional del Estado Porteño: La agricultura cerealera ejidal 1854-1862”, en: *Ana Inés Ferreyra y Luis Tognetti, Cuestiones Agrarias Argentina- 1ed.- Córdoba: brujas, 350 p.,ISBN 978-978-591-255-7*. (2009) “La Vía Institucional del Capitalismo Agrario Litoral/Pampeano entre mediados y fines del siglo: Un modelo teórico/metodológico de la exterioridad”, en: *I Jornadas Interdisciplinarias de Historia Regional, Instituto de Ciencias Humanas, Sociales y Ambientales (INCIHUSA)- CONICET,Mendoza (2006)*, “-.Mecanización y Base Tecnológica en la Agricultura Pampeana: Un sistema de cultivo basado en la remoción y aeración de la tierra 1855-1895”, en: *XX Jornadas de Historia Económica, Asociación Argentina de Historia Económica, Universidad Nacional de Mar del Plata, CD.(2007) – “Procesos Innovativos en la Agricultura Pampeana: Base Tecnológica, Aplicabilidad Tecnológica y Factibilidad Económica 1860-1900 “*, en: - *Primer Congreso Latinoamericano de Historia Económica. Sta Jornadas Uruguayas de Historia Económica, CLADHE JUHE, Uruguay (2008) “a Impronta tecnológica en la Revolución de las Pampas: Una Revisión Historiográfica 1968-2007”*, en: *V Jornadas de Investigación y debate “Trabajo, propiedad y tecnología en el mundo rural argentino. Homenaje al Profesor Miguel Murmis, Universidad nacional de Quilmes, Carmen Sesto (2009) El impacto tecnológico en la Revolución de las Pampas (1854-1895) en: 53 CONGRESO INTERNACIONAL DE AMERICANISTAS. Centro Histórico de la Ciudad de México 19 al 24 de julio de 2009. Carmen Sesto (2009) Una nueva gubernamentalidad agraria 1854-1862: Confederación Argentina y Estado Porteño, en:VI Jornadas de investigación y debate. La Argentina Rural del Siglo XX“Territorio, Poder e Identidad en el Agro Argentino”*.21 al 23 de mayo de 2009. Universidad Nacional de Quilmes/ Instituto de Investigaciones GeoHistóricas- CONICET. Resistencia Chaco. **Carmen Sesto (2009) Una tecnología institucional del Estado Porteño: La agricultura cerealera ejidal 1854-1862 en: XIIº JORNADAS INTERESCUELAS /DEPARTAMENTOS DE HISTORIA. BARILOCHE,(2007) – “Procesos Innovativos en la Agricultura Pampeana: Base Tecnológica, Aplicabilidad Tecnológica y Factibilidad Económica 1860-1900 “**, en: - *Primer Congreso Latinoamericano de Historia Económica. Sta Jornadas Uruguayas de Historia Económica, CLADHE JUHE, Uruguay (2005) “ Una tecnología de cultivo y control de*

La continuidad de la producción triguera, basada en derechos posesorios o precarios de los labradores, era siempre inestable y transitoria, no sólo por dejar abandonadas las chacras, sino que podían ser arrojados del predio, por motivos políticos, por embestidas de los parcialidades enemigas o por anteriores propietarios u ocupantes, con resultados infructuosos o irrelevantes, en cuanto lograr arraigo, permanencia o avicinamiento de este colectivo, cuya conjunción incidía en el despoblamiento agrícola. En este caso se trata, de la solicitud de un labrador para que restituyan la chacra, ante el Comandante del fortín Esperanza en 1854, de la que había sido desterrado por las circunstancias descriptas:” (...) de entonces acá esas tierras fronterizas se conservaban despobladas y el objetivo era volver a poblarlas, fundado en él derecho que le daba la primera población, pide que se le restituya la posesión de que fue despojado ante la autoridad civil o militar de Tapalque (...)”⁶

Sin lugar a dudas, la insuficiente producción triguera, emana de la endeble base proporcionada por labradores minifundistas pobres, materializadas de manera exponencial, en las drásticas reducciones de superficies sembradas y excedentes disponibles, repentinas o permanentes, por la extrema vulnerabilidad del régimen de subsistencia minifundista, ante contingencias climáticas, distintos tipos de plagas, invasión de hacienda, agravada por la desconfianza e incertidumbre impuesta por precios atados a importación de harinas, vaivenes políticos, arremetidas de aborígenes y levas constantes. El colectivo minifundista de subsistencia, sólo podía contar con excedente vendible, en años de buenas o aceptables cosechas - algo bastante infrecuente por riesgos climáticos, plagas y enfrentamientos interestatales- además, sin posibilidad de acopiarlos no sólo porque no tenían depósitos, sino porque se veían obligados a entregarlos apenas terminada la siega, para hacer frente a diversos pagos por deudas y gastos de manutención.

Por las razones enunciadas, la mercantilización triguera estaba prácticamente vedada, al colectivo de labradores pauperizados, que no podía salir de la situación por sí mismo, en tanto que, los estados provinciales se veían recompensados más allá de lo esperado, pues con mínimas erogaciones presupuestarias, había logrado dar valor a las tierras, poniéndolas en producción, además, de imponer el dominio soberano y asentar centros poblados en áreas conflictivas. La indudable consecuencia de tan vasta pauperización, no sólo afectaba la normalización de la producción triguera sino que era una verdadera barrera para el desarrollo económico, de lo cual, se tenía plena certeza para los elencos políticos, ya divididos, por tanto, paliarlo conllevaba una garantía de mantenimiento de orden público y de regularización del mercado triguero.

malezas en la zona pampeana 1860-1890”, en: *IV Jornadas Interdisciplinarias de Estudios Agrarios y Agroindustriales, Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, C Sesto (2006)*, “-.Mecanización y Base Tecnológica en la Agricultura Pampeana: Un sistema de cultivo basado en la remoción y aeración de la tierra 1855-1895”, en: *XX Jornadas de Historia Económica, Asociación Argentina de Historia Económica, Universidad Nacional de Mar del Plata, CD (2008)* “a Impronta tecnológica en la Revolución de las Pampas: Una Revisión Historiográfica 1968-2007”, en: *V Jornadas de Investigación y debate “Trabajo, propiedad y tecnología en el mundo rural argentino. Homenaje al Profesor Miguel Murmis, Universidad nacional de Quilmes (2004)*, “Un modelo de tecnología agraria: pioneros e innovadores en la provincia de buenos aires a fines del siglo XIX.”, en: *XIX Jornadas de Historia Económica Asociación Argentina de Historia Económica, Universidad Nacional del Comahue, CD, C Sesto (2004)* “-. Y lo primero fue la semilla: una perspectiva tecnológica de la expansión agraria bonaerense a fines del siglo XIX.”, en: *XIX Jornadas de Historia Económica Asociación Argentina de Historia Económica, Universidad Nacional del Comahue, CD*

⁶ AGN SX 18-10-6 Estado de Buenos Aires 1854 Nota del Comandante Sargento Mayor del fortín Esperanza al Ministro de Guerra de Escalada, 13 de febrero de 1854

INSUFICIENTE PRODUCCION TRIGUERA Y LABRADORES PAUPERIZADOS: UN DIAGNOSTICO FUNDACIONAL:

La relación entre déficit estructural triguero y pobreza endémica de los labradores de subsistencia, por primera vez, es imputado a mecanismos institucionales distorsivos, básicamente el rango de chacras, entre 2 a 10 hectáreas, otorgadas con derechos de usufructú, avaladas en la legislación colonial, cuya característica más querellada, *es que no contempla en sí la formación de utilidades*. La tácita prohibición de formación utilidades, remarcamos está inserta en esa escala de producción, pues aún con resultados satisfactorios, apenas alcanzaba para la reproducción simple de la operatoria, sin posibilidad alguna, de generar y capitalizar excedentes, que sirvieran de respaldo, para sobrellevar los reiterados quebrantos *naturales*: estacionales y cíclicos, multiplicados a la enésima potencia en dicha escala, configurando un círculo vicioso, que exteriorizaba los límites insalvable del régimen minifundista. El mecanismo de retroalimentación: insuficiente producción triguera y labradores pauperizados, descansaba en un marco jurídico colonial, aún intacto, que era también, un contrato implícito de intercambio de derechos y deberes entre gobiernos y labradores *pobres*, donde el otorgamiento de chacras minifundistas- de reproducción simple, sin acumulación- tenía en contrapartida las obligaciones de residir, cultivar y defender a la patria, que imponía un constante tironeo entre sus intereses productivos y requerimientos estatales, toda una gama de trabajos accesorios, donde se destacaba el servicio de las armas, guardia nacional y ejército de línea.

Este soporte institucional vetusto, *habilitaba la existencia de un sector sin afán de lucro e independiente de la eficiencia productiva*, donde el acceso a una porción de tierra implicaba obligaciones: poblar, cultivar y defender a la patria, no traducibles a precios constantes y sonantes, ni a una lógica mercantil, sino a propósitos de poblamiento, expansión fronteriza y ocupación territorial, que son isomorfos a una sociedad abierta y deshabitada. Para ser más precisos, la debilidad constitutiva de estos labradores pobres, se acentuaba por la presión ejercida de diferentes gobiernos, exigiendo el cumplimiento de servicios y trabajos, en forma gratuito y forzosa, no traducibles a precios constantes y sonantes, sino a propósitos de poblamiento, expansión fronteriza y ocupación territorial, que son isomorfos a una sociedad abierta y deshabitada.

La gestación de este colectivo de labradores *pobres*, había sido la forma más barata de producir trigo y de retener un mínimo de población en áreas estratégicas, desde la época colonial, excluyendo de plano la maximización del margen agrario. Los labradores pobres se formaban, vivían y peleaban en áreas despobladas o fronterizas, en un primer momento, representando los baluartes de la civilización contra los indígenas, ocupando y cultivando, no siempre de forma permanente, áreas aisladas y fuera del ámbito jurisdiccional, aunque también contribuían a la formación de estadidad, en territorios despoblados, alejados o conflictivos, este era el espacio propicio para labradores *pobres*.

Las barreras institucionales descriptas, confinaban a los labradores a una pobreza endémica, sin capacidad económica y financiera, para sobrellevar dos o tres

malas cosechas, que los dejaba siempre al borde de la indigencia, aún más, es la constatación más certera, que la sola fuerza de mercados desarrollados y del crecimiento económico previo, por sí mismo, no habían logrado disolver las arcaicas relaciones de producción aún vigentes. La permanencia vacilante y menguante de estos labradores, sin razones valederas de productividad y rentabilidad, estaba sostenida desde tiempos inmemoriales, por la asistencia estatal, aportando tierras, semillas y subsidios, aunque la contrapartida insoslayable, era la obligación de prestar el servicio de armas, en guardias nacionales y ejército, lo que implicaba una contradicción insalvable entre obligaciones productivas y militares.

Aún más, la dinámica de los mercados desarrollados, haciendo especial hincapié en el de Buenos Aires, no había logrado una mejor redistribución de ingresos a favor de los labradores minifundistas, que les permitiera aspirar a una salida económica y financiera más auspiciosa por lo contrario, la constante era la imposibilidad de salir de la pobreza que venía de padres a hijos. Esta situación de inmovilismo social de los labradores, estaba acompañada por transitoriedad, expulsión y constante movilización, remite a políticas estatales que venían de antaño, inherentes a la gestación de un colectivo con derechos posesorios difusos, también usados como fuerza militar disponible en todo tiempo, cuya actividad productiva arcaica y fluctuante, era sostenida con asistencia gubernamental.

Pero este acuerdo implícito de origen colonial, entra en una franja de incertidumbre y máxima peligrosidad con la refundación institucional, por el conflicto de intereses entre actividades productivas y militares, ocasionados por las turbulencias políticas que siguieron a Caseros, sumado a la avanzada aborígen, lo que traía aparejado el desaliento de los labradores, que abandonaban o subutilizaban las chacras. Además con la posibilidad cierta, que conciertos largamente consolidados, perdieran vigencia, con nuevas pautas normativas, respecto del contralor y fiscalización de las concesiones otorgadas, predios fiscales, en áreas apartadas o fronterizas, entregados a condición de habitarlos y asentar soberanía, sin la obligación inmediata de comprar, arrendar y pagar impuestos.

Los hechos habían demostrado fehacientemente, que con minúsculas chacras apenas podían sobrevivir, en años buenos, con precios compensatorios y sin contingencias climáticas, sin embargo, todavía seguía siendo el medio de supervivencia de gran parte de la población rural más pobre, con derechos posesorios precarios, elevada dispersión geográfica, estancamiento tecnológico y baja especialización. A la vez, ponía de manifiesto, el costado más negativo del régimen de subsistencia, condensado en la pobreza estructural de dichos labradores que, temporaria o circunstancialmente, traspasan esos umbrales llegando a la miseria, con sólo los arbitrios mínimos para sobrevivir, lo que conllevaba contracción, postración o liquidación de la operatoria agrícola y, en muchas de estas ocasiones, la única opción para seguir adelante, era solicitar alguna contribución gubernamental.

Esta oportunidad hizo ostensible, la ausencia de una institucionalidad vinculada a la agricultura y al bienestar rural, con palpables situaciones de asimetría, potenciado por el restrictivo tamaño de las chacras, el uso inadecuado del suelo; la imperfecta regulación de contratos y derechos sobre propiedad de la tierra, agua, bosques y patentes tecnológicas, en concordancia, con las desiguales cuotas de poder dentro de la sociedad y del sistema político. Entre las inequidades manifiestas que deben soportar los labradores pobres, también se hace presente la falta de canales de institucionales

orientados a equilibrar las capacidades de negociación de dichos sectores, además, estaba la deficiente infraestructura física, no solo productiva, sino también comercial y de transporte; por la irregularidad y altos costos de esos servicios.

INSUFICIENTE PRODUCCION TRIGUERA Y ENTRAMADO INSTITUCIONAL: RÉGIMEN MINIFUNDISTA Y LABRADORES PAUPERIZADOS EN BUENOS AIRES, SANTA FE Y ENTRE RIOS 1852- 1853:

Por tanto, el déficit estructural de la producción triguera, encuentra la senda de solución cuando estos elencos dirigenciales rivales- en el momento de entrada al torbellino político con la escisión en proyectos antagónicos- asocian el derrumbe de la producción con pauperismo y despoblamiento agrícola, como anverso y reverso de la matriz minifundista hispánica, que provocaba la postración del sector y el desaliento de los labradores, más de una vez, impedidos de alcanzar valores de rentabilidad mínima, para dar continuidad a sus actividades. La vulnerabilidad económica, afectaba principalmente a los labradores de subsistencia, con una escala productiva que vetaba la generación y capitalización de excedentes, en el sector agrícola local y también mundial, cristalizando generaciones de familias labradoras, que no podían salir de esta condición por sí mismos, es el resultado de la convergencia e interacción de una multiplicidad de factores, cuyos epifenómenos más indiscutibles, son la fragilidad de la escala minifundista, la escasa especialización, la incertidumbre en las formas de tenencia de la tierra y arcaísmo en las prácticas productivas.⁷

Los factores distorsivos de la producción triguera, atribuidos al arcaico código de funcionamiento de estos espacios agrícolas, indiscriminados y confundidos con el ganadero, donde se entremezclan multiplicidad de derechos transitorios legitimados en la subyacente matriz hispánica. Lo que interesa señalar es que, el régimen minifundista está inscripto en ese código que, en el caso específico de la producción triguera, dejaba notables vacíos jurídicos en materia de productividad y rendimiento, tales como obligación de cultivar, cercar y mensurar las chacras, calidad y localización de las tierras, o penalizar los destrozos provocados por la hacienda, como veremos a continuación. Estos vacíos jurídicos, afectaban especialmente a los labradores minifundistas, por la escala de producción, arcaicas prácticas productivas y escasa especialización, llevado a la máxima potencia, ante las requisitorias gubernamentales de prestar servicio forzoso, en ejércitos de línea y guardias nacionales.

En la producción triguera y, del resto de los cultivos, el régimen minifundista era ciertamente corrosivo, pues invalidaba la aplicación de preceptos legales esenciales, para preservar la suerte misma de cultivos y cosechas, cuya pérdida acentuaba la pobreza generacional de los labradores. Aquí, prestamos especial atención, a la destrucción de los sembradíos ocasionados por la invasión de hacienda, una de las causales más reiteradas por los labradores, al solicitar alguna reparación o compensación por los daños sufridos, ante el Departamento de Gobierno, donde el Asesor dice:”(...) ¿Sabe VE cuáles son los motivos de ese justo clamor por posesión que han elevado a VE los pobres cultivadores de las chacras del Gral. Pacheco a la derecha del Río de las Conchas, los de las Chacras de Zarate, Cañuelas? No

⁷ E Fuentes Quintana (DIR) (2001) *Economía y economistas españoles. Las críticas a la economía clásica*, Barcelona, Galaxia Gutenberg, Círculo de Lectores. Ferdinand Tönnies (1927) *Desarrollo de la cuestión social*, Barcelona, Editorial Labor, pp. 26-31

proclamadas ni obedecidas entre nosotros (...) Juan, Pedro y Antonio (...) tienen una tropilla escogida de seis o más caballos (...) que conservan gordos robándolos de noche para que salven los cercos del pobre sembrador de papas, de cebadas o trigo y se rellenan desflorando estas sementeras (...)”⁸

El ingreso de ganado a las áreas agrícolas estaba penalizado, en las leyes de Indias, originalmente a favor de los indios y del acceso a maizales, luego va a extender este resguardo al resto de los labradores, siendo el antecedente de plena vigencia, todavía a mediados de 1850, como puede constatarse en el dictamen de Dalmacio Vélez Sarfield:

- “(...) El que los ganados comían los maizales de los indios está recogida en la Ley 12 tit. 12 lib 4 Leyes de Indias, mandando que no se de estancia ninguna en partes y lugares de donde puedan resultar daños, pues para los ganados hay tierras apartadas y yermas. Esta ley fue confirmada por la Ley 20, tit 6 , lib 3 , en las nuevas direcciones no podía haber ganado de cría hasta distancia de 3 leguas y los indios podían matar al que entrase sin pena alguna. Las dos leyes antes citadas fueron después confirmadas por Ley 19 tit. 9, lib 6, en la que ya no se habla de indios, sino de otros, de cualquier tercero, que recibiere perjuicio en sus labranzas (...)”⁹

Sin embargo, esta penalización hispánica era de imposible cumplimiento, en el régimen minifundista, en espacios abiertos, sin deslinde alguno, además, estaba legitimado el libre acceso de los animales, a pastos, bosques y agua, en tierras de uso en común, aunque tuvieran que atravesar esas chacras. Por otro lado, el cercamiento con alambrado de estos minifundios, hubiera suprimido o restringido esta amenaza invariablemente latente, pero era quimérico en unidades entre 2 a 6 hectáreas, pues en este nivel de subsistencia, el costo no podía financiarse ni amortizarse, operando a pérdida o con mínimos e irregulares ingresos.

En consecuencia, la protección de trigos y maizales descansaba exclusivamente, en la vigilancia de los mismos labradores, con resultados nefastos, como surge del siguiente testimonio: “(...) un pobre chacarero que por escasez de recursos no puede pagar pastos para sus dos yuntas de bueyes con que trabaja de sol a sol, las dos lecheras con cuyos productos engaña el hambre de sus ochenta hijos (...) rendidos de fatiga los infelices labradores no pueden rondar sus sembrados durante las horas de descanso (...) los buscan de madrugada y los recogen, dejando casi destruida toda una cosecha y burlado el derecho del labrador perjudicado. (...)”¹⁰

Retomando los efectos distorsivos de la producción triguera, más riesgosos, estaba el vacío jurídico respecto a la utilización de las tierras de *pan llevar*, con una sola especificación, referida a la especialización agrícola que, por las razones antes expuestas, también era impracticable, entremezclándose chacras con estancias. La especialización agrícola en tierra de *pan llevar*, destinando a la labranza en la totalidad de esos predios, era una meta siempre incumplida, pues sólo eran explotadas

⁸ AGN SX 28-7-5 Estado de Buenos Aires 1855, Dictamen del asesor Dalmacio Vélez Sarfield. Sobre el reglamento de chacras de las Conchas

⁹ AGN SX 28-7-5 Estado de Buenos Aires 1855, Dictamen del asesor Dalmacio Vélez Sarfield. Sobre el reglamento de chacras de las Conchas

¹⁰ AGN SX 28 -9-4. Estado de Buenos Aires 1856. Nota al Ministro de Gobierno Dalmacio Vélez Sarfield Presidente Municipalidad de Lino Piñeyro, el agrimensor Nicolás Descalzi, 15 de octubre de 1856

parcialmente o completamente desertadas, muchas de ellas, con una reorientación hacia otros bienes agrícolas: alfalfa y papas, o a la ganadería, todas sin cercar y medir previamente.

Además, el traspaso y enajenación de las chacras en *tierras de pan llevar*, estaba cruzada por una multiplicidad de derechos posesorios o precarios, solo unos pocos empresarios, tenían la propiedad plena. La forma más usual era la ocupación o usufructo o posesión o arrendamiento a propietarios o enfiteutas, la única posibilidad de adquirir la propiedad, era por la puesta en venta estatal o por premios y donaciones, como ya indicamos, al primer poblador en zonas fronterizas. En este último caso, las condiciones de población, muy difíciles de llevar a cabo, por lo cual, quedaban chacras desocupadas, abandonadas y subutilizadas, donde se desplegaba una variedad de derechos precarios, pero casi ninguno en propiedad con título anotado y legalizado.

El incumplimiento de las condiciones de poblamiento, llevan al Gobernador de Entre Ríos en 1850, Justo José de Urquiza, a efectuar un relevamiento para castigar a los infractores y recuperar esas concesiones:

- “(...) siendo evidente que la mayor parte de los agraciados con terrenos baldíos no han llenado el objeto que el gobierno se propuso al hacer las ubicaciones, cual era el aumento de edificios y poblaciones en los pueblos, y ha tomado las resoluciones siguientes: 1 Todos los tenedores de terrenos pertenecientes al Estado, se les hayan conferido con la indispensable condición de levantar poblaciones, deberán efectuarlo en el transcurso del presente año, lo que no pudieran o no juzgaran hacerlo, perderán su acción y quedaran a disposición de las autoridades respectivas, quienes podrán donarla a otros, que estén dispuestos a cumplir la condición esencial inherente a esas adjudicaciones, tal como es la precisa obligación de poblarlos en un período de tiempo determinado (...)”¹¹

Por otro lado, la localización triguera en tierras de *pan llevar*, sin un reconocimiento expreso de la calidad y aptitud agrícola, presentaba una serie de inconvenientes limitantes en materia de productividad y rendimientos, por lo general, estaban en zonas pantanosas o secano o inundables o plagadas de juncos y cardales o bosques. En el caso de las tierras de *pan llevar* de San Vicente, recayó en un predio envuelto de un terreno bajo y anegadizo, intercalado entre seis lagunas que no producía más que plantas acuáticas.¹² En relación a la calidad triguera en las tierras de *pan llevar*, tampoco constaba indicación alguna en relación a la selección del terreno, la pauta era delimitarlas tomando como punto de referencia núcleos poblacionales, espontáneos o dirigidos, buscando el aprovisionamiento de agua, en las cercanías de un río, a pesar que esas tierras empantanadas, eran inadecuadas para el cultivo cerealero. Esta descuidada traza e instalación de tierras agrícolas, legitimaba el área con un ligero reconocimiento del terreno, sin una primera delimitación de las chacras, ni las distancias entre chacras, quintas y solares, así como las vías de comunicación entre sí y con otros pueblos y mercados. De esa peculiar funcionalidad, da cuenta el Juez de Paz de San Vicente: “(...) Quién conoce las dificultades con que luchamos en nuestra

¹¹ AGN SVII 1551 Correspondencia de Urquiza 1855. Carta de Cleto del Campillo a Urquiza, Fraile Muerto, 21 de julio de 1855, AGN SVII Fondo Victorica, Auditoria de Guerra 1850-1854- 3128 legajo 3 Nota del Gobernador de Entre Ríos Urquiza al Comandante Militar del Departamento de Nogoya, Cuartel general de San José, 21 de enero de 1850

¹² AGN SX 28-5-9 Estado de Buenos Aires 1854 Nota el Ministerio de gobierno sobre la traza del ejido y pueblo de San Vicente, 12 de octubre de 1855

campaña para establecer centros de población, que estas llegan a hacerse insuperables allí donde la naturaleza del terreno aleja al poblador, donde el árbol que planta no crece y si creciese no dará fruto. Innecesario es citar ejemplos de estas verdades cuando San Vicente ha visto aparece y desaparecer diez generaciones sin que se haya dado un paso en su progreso. Se haga en el mismo lugar que se venía ocupando hacia 80 o 100 años atrás (...)”¹³

Otro tanto ocurría con la *suerte* de chacra, nuevamente debe hablarse de vacío jurídico, no se encuentra preceptiva alguna sobre el tamaño de las mismas, ni para distribución y reparto de esos predios, ni las cuadras que comprendía de frente por otras de fondo. La división primitiva entre 2 a 6 hectáreas, como ya se mencionó, predominaba en el *hinterland* de Buenos Aires, Santa Fe y Entre Ríos, en el distrito de Arroyo Seco, departamento de Rosario, según estimaciones de Carina Frid, la mediana estaba en el orden de 6.82 hectáreas y la moda en 3.88 hectáreas.¹⁴

Aunque se detectan excepciones por encima de ese promedio, así en Quilmes y Tandil con 16 cuadras, también descollaban las sementeras del Gobernador de Entre Ríos en Concepción del Uruguay y del Comandante de Rosario del Tala, en dicha provincia. El tamaño de las chacras en pueblos periféricos y fronterizos, fuera de la supervisión gubernamental, descollaban sobre los promedios históricos en la configuración tradicional, con superficies que iban entre 10 a 20 hectáreas. En relación al caso de Chivilcoy, la práctica había sido otorgar esas 10 hectáreas, incluso algunos chacareros manejaban dos, tres y aún cuatro suertes, aunque la mayoría de los labradores, se limitaban a arrendar media suerte o sean cinco hectáreas.¹⁵

La demora en distribuir y demarcar las chacras en tierras de *pan llevar*, en el caso de Buenos Aires, suponía el agregado de ejidos, antes destinados a al uso en común, por ejemplo, en Tandil el proceso se había iniciado en 1848 y todavía estaba inconcluso seis años más tarde, pues debieron destrabarse una multiplicidad confusa de derechos previos, según informaba al Departamento Topográfico el agrimensor que levanto el plano, delineando chacras de 16 cuadras.¹⁶

LA MERCANTILIZACION TRIGUERA POR VIA INSTITUCIONAL: EL PASAJE DE LABRADORES PAUPERIZADOS A COLONOS Y CHACAREROS 1852-1853:

La aspiración a generalizar la producción triguera mercantilizada, implícita en los diseños institucionalizados por las provincias del Litoral en la Confederación Argentina- Corrientes y Santa Fe, y la provincia secesionista de Buenos Aires, propone una lógica de ganancias y acumulación capitalista a colonos y chacareros, en chacras

¹³ AGN SX 28-5-9 Estado de Buenos Aires 1854 Nota el Ministerio de gobierno sobre la traza del ejido y pueblo de San Vicente, 12 de octubre de 1855

¹⁴ Agradezco el dato a Carina Frid, que anticipo información de su investigación en curso., en base a datos proporcionados por la Contribución Directa.

¹⁵ AGN SX 29-2-5. Estado de Buenos Aires 1858, Nota del Vicepresidente de la Comisión de Hacendados al Ministro de Gobierno Valentín Alsina, Buenos Aires, 26 de diciembre de 1855,

¹⁶ AGN SX 28-6-1. Estado de Buenos Aires 1854 Expediente que se ha formado por el pedido de un terreno en Tandil, el DT dice el 25 de diciembre de 1854

propias con un piso de 33 hectáreas, trabajadas continuamente y con mejores procedimientos, es decir, el ascenso social se hacía depender de su propio esfuerzo y ambiciones, rompiendo una barrera inexpugnable e indisoluble para las fuerzas de mercado por sí mismas. Este giro copernicano en la seguridad alimentaria triguera, con una óptica productivista y eficientista, es una decisión política de estados provinciales y Gobierno Provisorio de la Confederación Argentina, consustanciados con el recambio institucional liberal que, por primera vez, los habilita para encarar la reforma estructural del sector agrícola, y en particular, de este cereal panificable.¹⁷

La posibilidad cierta de generalizar la mercantilización triguera por vía institucional, a labradores pobres- nativos y extranjeros- es instaurado por estos círculos dirigenciales antagónicos, entendiendo que , debía engarzarse en la propiedad absoluta y plena de las tierras, *a priori* sostenido a ultranza por el líder más conspicuo: Bartolomé Mitre, acudiendo al ejemplo de Tandil, pues el otorgamiento de chacras en esas condiciones, no solo había contribuido a impulsar este cultivo sino retener y consolidar a los labradores, como puede constatarse en el siguiente párrafo: “(...) el

¹⁷ Es aquella producción caracterizada por la relación entre la tierra y el trabajo familiar. Desde Karl Marx en adelante las ciencias sociales no han llegado a un acuerdo acerca de este concepto, general. Por tal motivo los trabajos que abordan el tema suelen problematizar el uso del término primero y elaborar después una definición operativa del mismo, a partir de los datos existentes y coherentes con el desarrollo conceptual que hayan formulado. El concepto se usa para referir a dos grandes grupos de sujetos: los campesinos y los productores familiares capitalizados o tipo *farmer*. La diferencia principal entre unos y otros radica en la posibilidad de acumulación de los segundos, que no poseen los primeros, pero la gran heterogeneidad que abarca esta categoría también hace difícil, muchas veces, distinguir uno del otro. Vladimir Lenin desarrolla una teoría destinada a mostrar el papel de sujetos no capitalistas en la producción agraria capitalista y los procesos de heterogeneización del campesinado en Rusia. Para él la presencia de sujetos no capitalistas puede dar origen a un agro capitalista por tres vías distintas: a) la clásica o inglesa analizada por el propio Marx; b) la vía *Junker* o desde arriba, trabajada originalmente por Karl Kautsky y c) la vía *farmer*, o desarrollo capitalista desde abajo, típica del caso norteamericano, teorizada por él. En el contexto latinoamericano de las décadas de 1960 y 1970 se produce una revitalización de los estudios agrarios que trataron de explicar la persistencia de estos sujetos “no previstos” en la teoría derivada del marxismo clásico. Estos trabajos suelen retomar los enfoques de Karl Marx y Alexander Chayanov (aquellos que focalizan su atención en el estudio de: la organización del trabajo dentro de la unidad campesina y de una racionalidad no capitalista de estos sujetos, los cuales tienen como objetivo la supervivencia y no la maximización de la ganancia) tratando –a partir de ellos- de explicar la evidencia empírica y contribuir al desarrollo teórico de los estudios agrarios-. Éstos (entre los que se encuentran los de Luis Llambí y Danilo Astori) suelen recuperar el papel del Estado como un actor fundamental para entender la agricultura familiar.

En el escenario argentino, uno de los trabajos clásicos es el de Eduardo Archetti y Kristi Stølen, *Explotación familiar y acumulación de capital en el campo argentino*; en el cual describen y analizan como los productores algodoneros santafecino, a diferencia del campesinado –que no podía generar excedentes y cuyo objetivo es la supervivencia de la unidad doméstica-, combinan el trabajo doméstico y el asalariado, acumulando capital. Para estos autores este tipo de sujetos no se encuentran en un estadio de transición sino que son relativamente estables. Dicha estabilidad derivaría del alto riesgo de las inversiones en el sector (en relación con el sector industrial) y a la intervención del Estado en el momento de reparto de tierras, dando como resultado una gran cantidad de medianos propietarios. Abonando una línea de análisis marxista-leninista, Miguel Murmis destaca la persistencia de la producción familiar frente al avance del capitalismo en el agro. Persistencia que conlleva procesos de diferenciación interna con niveles crecientes de heterogeneidad. . Asociados a esta retracción estatal, los paquetes tecnológicos desarrollados entonces, ahorraron mano de obra y aumentaron sustantivamente los costos de producción, provocando una modificación en la organización laboral de las explotaciones familiares, a la vez que determinaron aumentos en los umbrales o escalas mínimas de producción para que una explotación sea rentable. - A. Chayanov, *La organización de la unidad económica campesina*, Buenos Aires, Nueva Visión, 1985 - S., Cloquell, (Coord), Familias rurales. El fin de una historia en el inicio de una nueva agricultura, Buenos Aires, Homo Sapiens, 2007. - P. Grela, *El grito de Alcorta*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina, 1985. - K. Kautsky, *La cuestión agraria*, México, siglo XXI, 1983. - V. Lenin, “El desarrollo del capitalismo en Estados Unidos” en *Obras Completas*, Tomo XXIII, Buenos Aires, Siglo XX., 1957. - L. Llambí, “Las unidades de producción campesina en un intento de teorización”; en *Estudios Rurales Latinoamericanos*, Vol 4, Nro 2, May-Ago 1981, pp 125-153. N. Girbal-Blacha, *Estado, chacareros y terratenientes (1916-1930)*; Buenos Aires, Centro Editor de América Latina, 1988. - P. Grela, *El grito de Alcorta*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina, 1985. - J. M. Palacio, *La paz del trigo. Cultura legal y sociedad local en el desarrollo agropecuario pampeano 1890 - 1945*; Buenos Aires, Edhasa, 2004.

sistema de propiedad obliga a circunscribirse a la extensión que puede cuidarse, la propiedad forma las únicas poblaciones concentradas, que pueden apoyarse y oponer resistencia a los embates de los indios, y anima a conquistarlo con la seguridad de no abandonarlo, lo que no sucede con la enfiteusis (...).¹⁸

La titularización de las chacras cultivadas, en un tamaño tipificado de 33 hectáreas, concitaba la más completa adhesión de los grupos políticos directrices, Porteños y de la Confederación, considerando que este hecho, era el incentivo más plausible para impulsar la producción triguera y asegurar la permanencia en el ramo, hasta proyectar que alguna vez se pudiera exportar este cereal, como sostenía Sarmiento, respecto a las 16 cuadras repartidas en Santos Lugares, corroborado una vez más que, también, cooperaba al sostenimiento del orden:” (...) No se puede dar menos de 20 cuadras (...) efectivamente, diez y seis cuadras labradas pueden dar un pasar a un labrador, y riqueza por accidentes, como la vecindad de una gran ciudad mal provista de víveres; pero sus productos, en circunstancia ordinarias no le crearán una fortuna, (...) procurando que 600 familias vivan pobres como las de San Isidro y San Fernando, dejen generaciones pobres también. “(...) ¿qué van a hacer, señor, esas gentes con esas pequeñas porciones de tierras? (...)”¹⁹

Se podría decir que, en este breve lapso, existe una clara decisión política de abordar y resolver, las fallas estructurales en la producción triguera, gestando una inédita institucionalidad agrícola que, en estos años, comienza con una revisión crítica de la legislación hispánica, generadora del derrumbe de la producción cerealera y del pauperismo de los labradores, atendiendo especialmente a este colectivo mayoritario, a la matriz productiva colonial, la inobservancia de la especialización agrícola en *tierras de pan llevar*, las trabas a la circulación granera derivado de la precaria infraestructura granera, la falta de integración en un mercado triguero nacional, que venía siendo corolario de la autarquía existente entre estados provinciales, con incesantes enfrentamientos y oposiciones.

El pauperismo de los labradores minifundistas de subsistencia- caracterizado por inmovilismo social, arcaísmo productivo, asistencia estatal, itinerancia, expulsión y ruptura de vínculos familiares o domiciliarios- ya no se considera algo natural o moral en los grupos oficiales, sino que, es uno de los factores de producción, cuya distorsión compele a esos gobiernos remediar, tomando cartas en el asunto, por lo cual, no pueden permanecer ajenos, ya que supone una amenaza a los estados modernos y para el orden público. El reconocimiento de labradores de subsistencia, en cuanto observatorio estatal privilegiado de la insuficiencia triguera, da cuenta de la urgencia por retener y multiplicar la oferta de mano de obra, una condición *sine qua non* para aumentar la producción triguera, con el agregado de nuevas tierras o mal trabajadas o abandonadas, en un contexto de pauperismo y despoblamiento agrícola. La inestabilidad y rotación de las poblaciones agrícolas, en relación a Chivilcoy, es relatado en los siguientes términos, “(...) estaban sujetas a los caprichos de propietarios y enfiteutas, por la práctica inconveniente de hacer cultivos siempre en tierras vírgenes debido a lo transitorio de su posesión o no ser residenciado por títulos de propiedad (...) cuanto importaría fijar esas poblaciones nómades con la adquisición de propiedades (...) de

¹⁸ Estado de Buenos Aires, Cámara de Diputados, Sesión del 16 de septiembre de 1857, p 5,

¹⁹ Estado de Buenos Aires, *Cámara de Senadores* 1857, 24, Sesión del 13 de agosto de 1857, Alocución del senador, Domingo F. Sarmiento, pp. 495-496,

ello surgiría en todos la idea de orden, estabilidad, mejora de del provenir de la familia(...)" ²⁰

En relación a la producción triguera, existía la firme convicción que debían abandonarse, las anticuadas leyes de tierra de la época colonial y de gobiernos autoritarios, que retenían para sí el manejo discrecional de fondos públicos estatales, entre los elencos dirigenciales de Buenos Aires y Santa Fe, esta última provincia, en una aceptada combinatoria con el Vicepresidente y Ministros de la Confederación, el poder administrativo de Paraná. Sobre todo, parten del supuesto que, las tierras son dominio originario de la nación y de las provincias, a las que corresponde su distribución, reagrupamiento y redistribución, una preocupación todavía vigente *a posteriori*: "(...) La tierra, como sabéis, constituye el primer elemento de nuestra riqueza. Se habían administrado hasta entonces, sin luz alguna y vendiéndose o disipándose más bien por un vil precio, en ventas que no demarcaban a veces ni área exacta del terreno que se vendía, y otras en que el precio no ingreso en arcas (...) el PE se felicita de no haber tenido la facultad ni la ocasión de vender el más pequeño pedazo de tierra. Pero como alguna vez ha de llegar el caso de que os ocupéis de administrar ese ramo de riqueza y de legislar sobre la enajenación o arriendo de tierras (...)" ²¹

De alguna manera, esta dilación obedecía a la carencia de organismos de gobierno pertinente, para realizar un estudio y evaluación dominial y catastral, sin contar con esa previa disponibilidad, hasta entonces, sólo funcionaba precariamente el Departamento Topográfico Porteño, cuya actualización tecnológica y profesional, recién se hará en los años siguientes. Mientras no se realizara ese balance dominial y catastral, Domingo Faustino Sarmiento, aconsejaba: "(...) no han de distribuirse de nuevo las tierras, por estarlo hoy de una manera ruinoso para el desarrollo de la riqueza (...) el legislador solo debe *encaminar* la legislación a enderezar los errores, de manera que los intereses presentes sean resguardados y favorecidos, sin cerrar al porvenir la puerta de su desarrollo y progreso (...)" ²²

Tampoco se había dictado ninguna disposición sobre tierras públicas y su enajenación, aún más, las tierras ejidales estaba terminantemente prohibida la venta, la forma usual de ocupación era el usufructo, posesión o arrendamiento a enfiteutas, la única posibilidad de adquirir la propiedad era por premios y donaciones al primer poblador en las zonas fronterizas. En este último caso, siempre estaba sujeta a condiciones de población, muy difíciles de cumplimentar, por lo cual, se desplegaban una multiplicidad de derechos precarios, pero casi ninguno en propiedad con título anotado y legalizado. La dificultad de cultivarla, hicieron que se descuidase el cumplimiento de la condiciones con que se donaba la tierra, no sembrando, zanjeando ni plantando los árboles que la ley manda plantar so pena la nulidad de la merced, la falta, empero, de árboles, de piedras, de todo medio de fijar claramente los deslindes de la propiedad.

²⁰ AGN SX 28-6-4 Estado de Buenos Aires 1854 Nota de Francisco Silva al Ministro de Gobierno Chivilcoy, 28 de noviembre de 1854

²¹ ALPSF- Cámara Representantes 8- 1863, la Asamblea Legislativa sanciona como Ley, Santa Fe 16 de mayo de 1863, Nota del Gobernador Patricio Cullen a la Asamblea Legislativa, Santa Fe 3 de mayo de 1863, en cumplimiento del art.63 de la Constitución, el Poder Ejecutivo pasa a manifestar el estado de la provincia en sus diversos ramos

²² Sarmiento Domingo Faustino (1852), *Campaña en el Ejercito Grande Aliado de Sud América*, Primera Edición, Río de Janeiro, Imprenta Villeneuve, 1852, Buenos Aires, Establecimiento Topográfico de " El Censor", 1887, pp. 28

La medida precautoria fundamental, fue quitarle al ejecutivo esta facultad y otorgarla al legislativo, aunque sancionada en Buenos Aires y Santa Fe en 1852, no se va a concretar de inmediato, antes deberá actualizarse o crearse organismos específicos, a partir de 1854, y de un poder administrativo, capaz de controlar y supervisar esta transmisión de fondos públicos, la especialización agrícola en tierras de *pan llevar* y la regularización de la situación jurídica y productiva para labradores pobres, nativos e inmigrantes. Hasta entonces, no se daba mayor importancia a la titulación de las tierras en favor de los labradores pauperizados, hasta la promulgación de 1858 en Santa Fe y el Estado de Buenos Aires, en la que se establece la forma de titulación de las tierras agrícolas. Es también *a posteriori* que este periodo, donde se promulgan varias leyes que reglamentan el uso del espacio rural, distinguiendo la propiedad agraria de cualquier otro tipo de uso de la tierra rural, sectorializando su forma de derecho.

MERCANTILIZACION TRIGUER Y PROMOCIÓN AGRÍCOLA: REFUNDACION TIERRAS DE PAN LLEVAR Y COLONIZACIÓN EMPRESARIAL 1852-1853:

Sin una alusión específica al objetivo de autoabastecimiento triguero, los diseños institucionales de promoción agrícola: refundación tierras de *pan llevar* y colonización empresarial, empiezan a considerarse y debatirse, entre los elencos dirigenciales del nuevo orden político, con la activa participación de asesores gubernamentales, profesionales, empresarios y publicistas de la época, haciéndolos emanar de un proyecto de país donde lo agropecuario es el motor de desarrollo interno y de inserción en el mundo. Esta visión supone una importante diferencia, con la vasta y actualizada literatura historiográfica, focalizada en el estudio de las empresas y colonizadores, que descalifica la intervención estatal, enfatizando las continuidades institucionales subyacentes, más que las transformaciones acontecidas en las últimas décadas del siglo XIX.

La mercantilización generalizada de la producción triguera, implícita en la caja negra de los diseños institucionalizados, en torno a la cual se organizan, es que sí se pretendía aumentar la producción era menester, en primer lugar y ante todo, considerar las ganancias de colonos y chacareros, a fin de lograr una mayor cantidad de labradores empeñados en el trabajo agrícola, que también fueran dóciles y respetaran los reglamentos impuestos, en contratos de colonización y leyes de tierras. Estos labradores pobres reservados a devenir: colonos y chacareros, son presentados como una realidad específica y relativa: pauperismo agrícola en el país y europeo, a través de procesos que no son iguales, pero sí del mismo tipo, que confluyen en una tendencia demográfica pendular y decreciente, donde el objetivo esencial de las gestiones gubernamentales, es proporcionarles incentivos y beneficios económicos, lo suficientemente interesantes y sustanciales, para retener a labradores nativos y capturar a contingentes extranjeros.

La ingeniería estatal de promoción agrícola, podría sintetizarse en la siguiente aspiración: queremos mayor producción con más labradores, para lo cual, debían establecer un aceitado mecanismo de incentivos, capaces de multiplicar y estabilizar la

mano de obra, tratando de disminuir la distancia existente entre la magnitud de tierras disponibles y el manguante colectivo de labradores. Era una verdad reconocida que, la transformación de terrenos incultos en productivos, no era fácil de ejecutarse con labradores minifundistas, bajo cualquier aspecto que se examinara la situación de este colectivo, se lo vía rodeado de dificultades, obstáculos e imposibilidades, siendo tan limitado el espacio en que se halla encerrada su actividad que, además frenaba cualquier mejora tecnológica.

De ahí que, las premisas constitutivas de los diseños de promoción agrícola, están orientados a multiplicar exponencialmente la cuantía de mano de obra- a fin de equipararla con la disponibilidad de tierras- formulando incentivos los suficientemente atractivos como para retener y convocar al reservorio por excelencia: labradores pobres. Pero esta apelación al reservorio de mano de obra, se hace con estrategias diferenciales, la colonización empresarial demanda contingentes inmigratorios hacia la Confederación Argentina, en cambio, la refundación *tierras de pan llevar* recurre a labradores preexistentes, ya asentados en la provincia secesionista de Buenos Aires, si bien incluye a extranjeros deben someterse al mismo régimen, sin excepciones o preferencias.²³

El incentivo material de esta promoción agrícola, en un sector de altos riesgos y vidriosa rentabilidad, es ofrecer la propiedad y titularización de chacras, en tierras de *pan llevar* y en colonias empresariales, tipificando dimensiones uniformes, a fin de relativizar peligros climáticos, plagas e inconvenientes de hacer cultivos en tierras vírgenes que, también, compensaba positivamente cercamientos e innovaciones tecnológicas. La competitividad triguera, se vería favorecida en esta escala pues era la condición *sine qua non*, para mejorar las prácticas agrícolas, con una rotación más adecuada, barbechos anuales y extracción de malezas. La ampliación y titularización de chacras familiares, por otro lado, daba respuesta al espectro de demandas de esos labradores pauperizados, más de una vez, impedidos de alcanzar valores de rentabilidad mínima, para dar continuidad a sus actividades.

No cabe duda que, este modesto incentivo sólo resulta atractivo al colectivo pauperizado, que efectivamente se intentaba aprehender, satisfaciendo la aspiración fundamental de los labradores *modernos*, nativos y extranjeros, el acceso a la propiedad de la tierra que trabajan, proyectando para sí y su familia, una vía de ascenso social, inexistente hasta entonces. Por tanto, esta orientado a un sector específico: labradores pobres, nativos y extranjeros, en una combinatoria productiva y social que, los hace partícipes de una lógica mercantil, caracterizada por la propiedad privada de la tierra, la legitimidad del lucro y al estado como proveedor del insumo básico, fondos públicos. Con lo cual, se estimula un nuevo sector social de colonos y chacareros, nativos y extranjeros, en unidades propias capitalizables, y este modelo de consolidación socioeconómica, es direccional hacia el desarrollo como país.²⁴

²³ Chacarero y colonos, alude específicamente al tipo de denominación de la unidad productiva, chacras en tierras de *pan llevar* y en colonias, respectivamente, alude directamente a unidades productivas, superiores a 30 hectáreas, en la cuál vive el productor con su familia. No sólo se producen alimentos orientados a la economía mercantil vinculada al circuito nacional o internacional, sino también productos destinados al consumo hogareño o a comercios en pequeña escala, elaboración de alimentos lácteos. La discusión sobre esta problemática, se cita en la nota siguiente, llamamos la atención respecto a que no se debate una cuestión crucial, y es la escala de producción, dados los limitantes referidos a implantación tecnológica y acumulación de capital.

²⁴ Arora, D. 1994. "From State Regulation to People's Participation: Case of Forest Management in India." *Economic and Political Weekly* (March): 691-98. Ashby, W. Ross. 1960. *Design for a Brain: The Origin of Adaptive Behavior*. New

La razón de ser de estos diseño institucional diferenciales, por tanto, reside en el incentivo axiomático e insuperable, de garantizar derechos de propiedad y seguridad en el cumplimiento de leyes y contratos, consensuada de manera unánime, pues se sabía a ciencia cierta que, sólo de esa manera, se alcanzaría un compromiso a largo plazo de esos labradores, atrayendo un flujo creciente, lo que era fundamental para

York: Wiley.

- Berkes, F. 1987. "Common Property Resource Management and Cree Indian Fisheries in Subarctic Canada." In G. McCay and J. Acheson, eds., *The Question of the Commons*. Tucson: University of Arizona Press, pp. 66-91. 1992. "Success and Failure in Marine Coastal Fisheries of Turkey." In D. W. Bromley and others, eds., *Making the Commons Work: Theory Practice, and Policy*. San Francisco: ICS Press, pp. 161-82. Blaikie, P., J. Harriss, and A. Pain. 1992. "The Management and Use of Common-property Resources in Tamil Nadu, India." In D. W. Bromley and others, eds., *Making the Commons Work: Theory, Practice, and Policy*. San Francisco: ICS Press, pp. 247-64. Blomquist, W. 1992. *Dividing the Waters: Governing Groundwater in Southern California*. San Francisco: ICS Press. Ciriacy-Wantrup, S. V., and R.C. Bishop. 1975. "Common Property' as a Concept in Natural Resources Policy." *Natural Resources Journal* 15(4) (Oct.): 713-29. Gadgil, M., F. Berkes, and C. Folke. 1993. "Indigenous Knowledge for Biodiversity Conservation." *Ambio* 22(2-3): 151-56. Gadgil, M., and R. Guha. 1992. *This Fissured Land: An Ecological History of India*. New Delhi: Oxford University Press. Gadgil, M., and P. R. Seshagiri Rao. 1994. "On Designing a System of Positive Incentives to Conserve Biodiversity for the Ecosystem People of India." Paper presented at the Workshop on Design Principles. Beijer Institute, Stockholm, Sweden, August 27-28. Glaser (Picht), C. 1987. "Common Property Regimes in Swiss Alpine Meadows." Paper presented at the Conference on Advances in Comparative Institutional Analysis. Inter-University Center of Postgraduate Studies, Dubrovnik, Yugoslavia, October 19-23. Heal, G. 1994. "Markets and Biodiversity." Paper presented at the Conference on Biological Diversity: Exploring the Complexities, University of Arizona, Tucson, March. Hudson, W.E. 1980. "The New Federalism Paradox." *Policy Studies Journal* 8:900-906. Jackson, L. 1994. "How Can Land User Practices Facilitate the Maintenance of Biological Diversity? What Is the Role of Ecological Restoration?" What Is the Role of Ecological Restoration?" Paper presented at the Conference on Biological Diversity: Exploring the Complexities, University of Arizona, Tucson, March. Jansson, A., M. Hammer, C. Folke, and R. Constanza. 1994. *Investing in Natural Capital: The Ecological Economics Approach to Sustainability*. Washington, D.C.: Island Press. Jodha, N. S. 1992. "Rural Common Property Resources: the Missing Dimension of Development Strategies." Discussion paper no. 169. Washington, D.C.: World Bank. Levi, M. 1988. *Of Rule and Revenue*. Berkeley: University of California Press. McKean, M. 1992. "Success on the Commons: a Comparative Examination of Institutions for Common Property Resource Management." *Journal of Theoretical Politics* 4(3) (July): 247-82. McNeely, Jeffrey A. 1988. *Economics and Biological Diversity: Developing and Using Economic Incentives to Conserve Biological Resources*. International Union for Conservation of Nature and Natural Resources. Gland, Switzerland: World Conservation Union (IUCN). Merlo, M. 1989. "The Experience of the Village Communities in the North-Eastern Italian Alps." In M. Merlo and others, eds., *Collective Forest Land Tenure and Rural Development in Italy*, Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations, pp. 1-54. Ostrom, E. 1990. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. New York: Cambridge University Press. Ostrom, E., R. Gardner, and J. Walker. 1994. *Rules, Games, and Common-Pool Resources*. Ann Arbor: University of Michigan Press. Ostrom, V. 1991. *The Meaning of American Federalism: Constituting a Self-Governing Society*. San Francisco: ICS Press. Ostrom, V., D. Feeny, and H. Picht, eds. 1993. *Rethinking Institutional Analysis and Development: Issues, Alternatives, and Choices*. 2nd ed. San Francisco: ICS Press. Perrings, C., C. Folke, and K. Maler. 1992. "The Ecology and Economics of Biodiversity Loss: the Research Agenda." *Ambio* 21:201-211. Sandberg, A. 1993a. "The Analytical Importance of Property Rights to Northern Resources." Working paper, Workshop in Political Theory and Policy Analysis, Indiana University, Bloomington. 1993b. "Entrenchment of State Property Rights to Northern Forests, Berries and Pastures." Paper presented at the Miniconference on Institutional Analysis and Development, Workshop in Political Theory and Policy Analysis, Indiana University, Bloomington, December 11-13. Schlager, E. and E. Ostrom. 1993. "Property- Rights Regimens and Coastal Fisheries: An Empirical Analysis." In T. L. Anderson and R.T. Simmons, eds., *The Political Economy of Customs and Culture: Informal Solutions to the Commons Problem*. Lanham, Maryland: Rowman and Littlefield, pp. 13-41. Shepsle, K.A. 1989. "Studying Institutions: Some Lessons from the Rational Choice Approach." *Journal of Theoretical Politics* 1:131-49. Sieber, S.D. 1981. *Fatal Remedies: The Ironies of Social Intervention*. New York: Plenum Press. Task Force on Global Biodiversity, Committee on International Science, 1989. *Loss of Biological Diversity: A Global Crisis Requiring International Solutions*. Washington, D.C.: National Science Board. Yorder, R. 1994. *Locally Managed Irrigation Systems*. Colombo, Sri Lanka: International Irrigation Management. Hall, Peter A. 1986. *Governing the Economy. The Politics of State Intervention in Britain and France*. Cambridge: Polity. Hall, Peter A. (1989) "Conclusion: The Politics of Keynesian ideas", in Hall, Peter A. ed. *The Political Power of Economic Ideas. Keynesianism across Nations*. Princeton(NJ): Princeton University Press: 361-391. Hall, Peter A. (1993) "Policy paradigms, social Learning, and the State", *Comparative Politics*, 25: 275-296. Hall, Peter A. y R.C.R. Taylor (1996) "Political science and the three new institutionalisms", *Political Studies* 44: 936-957.

expandir la producción, agregando tierras vírgenes o inexploradas, que estimularían la inversión y, con éstas, el crecimiento económico. Este incentivo económico patrocinado a nivel gubernamental, es el mecanismo más novedoso para tornar atrayente un sector repetidamente postergado, sin posibilidades de generar por sí mismo, suficientes alicientes y ganancias, para recompensar debidamente, mayores superficies sembradas y mejores cosechas.

El respaldo cardinal de ese diseño institucional, tiene un fuerte anclaje en las relaciones socioeconómicas, establecidas en el pasaje de labradores proletarizados a colonos y chacareros, partir del fondo de tierras públicas: vírgenes, despobladas, marginales y alto riesgo, que serán el factor de dinamización económica y dominación soberana. Estas tierras en cuanto factor de dinamización económica/ dominación soberana, enlazan intereses fundamentales del estado y de los sectores sociales, por un lado, moviliza a esos pequeños productores familiares para convertirse en propietarios de chacras, en colonias y tierras de *pan llevar*, por el otro, extiende la jurisdicción nacional, provincial y municipal en amplias comarcas: lejanas, anexadas o fronterizas, con autoridades, municipales, presupuesto, recursos y legislación *ad hoc*.²⁵

Los objetivos de estos diseños de promoción agrícola, en síntesis, apuntan a generalizar la mercantilización de las unidades familiares, corrigiendo los efectos distorsivos de la propia institucionalidad: minifundio y labradores pauperizados-mantenidos en forma residual, a pesar de las fuerzas disolventes de mercados desarrollados- y esta función estatal caracteriza al capitalismo agrario por vía institucional. Lo que llama particularmente la atención, es el desconocimiento o solapamiento de estas cuestiones en la génesis del capitalismo, expresadas en las diversas corrientes del pensamiento rural, a tal punto que, sólo se han tratado en modelos ajustados a los factores de producción, tierras, capitales y mano de obra, teñidas de la excesiva incidencia otorgada a las ventajas comparativas naturales pampeanas, desgajadas de la matriz jurídica institucional y del contexto histórico específico.

Los déficits de estos diseños institucionales, quizás por lo apresurado de la definición y las condiciones inaugurales de estos proyectos, recién van a aparecer en el momento, de la puesta en marcha de la colonización empresarial y refundación tierras de *pan llevar* entre 1854 y 1862, durante la cual se van a tener que corregir errores y rediseñar estrategias, a partir de resultados concretos y tangibles que, más allá de las expectativas antepuestas, sobrepasaron cualquier proyección previa. Aquí resulta fundamental, el rol contrastante que desempeña la ejecución de las medidas pautadas, tales como, la puesta en producción de las tierras, el traspaso y saneamiento de las chacras, el comportamiento y coordinación entre diferentes sectores involucrados: chacareros, colonos, empresarios colonizadores, agentes estatales de diferentes oficinas públicas. El marco normativo y cláusulas estipuladas en contratos de colonización y leyes de tierras, no atendían otro punto esencial, la predominancia de cosechas menoscabadas o pérdidas, por sequías, inundaciones, heladas y plagas, que impedían el efectivo cumplimiento del pago de cuotas, en tiempo y forma establecida, en contratos de colonización y leyes de tierras.

²⁵ Estas cuestiones han sido planteadas en: Carmen Sesto, ver nota4

ABASTECIMIENTO TRIGUERO/ AGRICULTURA FAMILIAR MERCANTILIZADA/FONDO DE TIERRAS PÚBLICAS: COLONIZACION EMPRESARIAL Y REFUNDACION TIERRAS DE PAN LLEVAR 1854-1862:

El abastecimiento triguero se convierte en una política de estado entre 1854 y 1862, apelando a los instrumentos de promoción agrícola institucionalizados: colonias *a campo* y refundación tierras de *pan llevar*, aunque la aplicación de estos instrumentos, demandó un tiempo mucho más prolongado, donde debieron configurarse el pacto de garantía fundamental: contratos y leyes de tierras entre 1857 y 1865, donde debieron resolverse los problemas impensados en relación al saneamiento de la propiedad en tierras de *pan llevar* porteños o contratos de colonización en la Confederación. Se podría afirmar que, pasada esta secuencia de experimentación, desencanto y escasos resultados en los cinco últimos años de 1860, se logra implementar una compleja ingeniería destinada a garantizar el traspaso de la tierras a colonos y chacareros, buscando con este incentivo expandir la producción en áreas fronterizas, desocupadas o subutilizadas, ofreciendo sanear, regularizar y legalizar el orden jurídico a favor de sectores pauperizados convirtiéndolos en colonos y chacareros, cuyos pasos fundamentales se van dando en este lapso.

Las líneas de acción gubernamental en materia triguera, partían de la plena certeza que, el aprovisionamiento del bien alimenticio panificable, por excelencia, exigía un salto cualitativo y cuantitativo de la producción, atado a la resolución de tres cuestiones fundamentales: pauperismo de labradores de subsistencia, régimen de producción minifundista, segmentación y dispersión geográfica, enmarcados en los parámetros de estados provinciales autónomos, aislados y bloqueados entre sí, acorde con la situación de beligerancia intermitente desde hacia más de tres décadas. En este planteo referido al abastecimiento triguero del mercado interno, remarcamos, es concluyente la incidencia de la intervención oficial, al englobarlo en un programa de centralización y sustentabilidad de estados nación por la Confederación Argentina, cuyo paso previo ineludible, es romper las barreras institucionales provenientes del marco regulatorio colonial, de aduanas interiores y bloqueo interprovincial, extendido a la navegación de los ejes fluviales articuladores. Estos objetivos de centralización triguera correlativa a la estatal, son también asumidos por el Estado secesionista, Buenos Aires, aunque al interior de su propio territorio, incorporando áreas periféricas y fronterizas.

De ahí que, el desarrollo triguero nacional y centralizado, desde este diseño de promoción agrícola, queda posicionado en una dura crítica al marco normativo hispánico, aún incólume en el sector agrario, en decretos, dispositivos y resoluciones emanados de estados autónomos provinciales, además, conservaba plena vigencia retrospectiva, en sus aplicaciones y regulaciones, pues era la fuente aclaratoria, para dirimir constantes conflictos entre labradores, autoridades locales y centrales. Si bien aceptaban que este dispositivo legal, podía ser bueno en sí mismo en otra época, no concordaba con las urgencias de ese presente histórico, con el país que estaban diseñando, ni con el papel que se habían otorgado a sí misma, una generación política que apostaba a ser recordada en el futuro, por que había encontrado la manera de transformar al país, sentando las bases de un futuro brillante y optimista también a este sector nuclear.

La expansión triguera en tierras de *pan llevar* y con la agriculturización militar periférica, siendo el programa del Partido del Orden todavía incumplido, va a ser actualizado por la dirigencia porteña, partiendo de la caducidad del régimen enfitéutico y de la reconsideración del sistema de tenencia de la tierra, del tamaño de las suertes de chacras, tipificando la propiedad plena y un piso superior a 30 hectáreas, pero en lo inmediato, esta preocupación es desplazada por la necesidad de sanear y regularizar las tierras públicas, transferidas y disponibles. La actualización del proyecto heredado, comienza con el balance de lo hecho hasta el momento, en materia de agregado de tierras agrícolas, dimensionando el cumplimiento de la especialización ejidal en tierras de *pan llevar* y de la expansión periférica, conjuntamente se retoma la agriculturización fronteriza. Por ello se aboga más bien por un ajuste gradual de las instituciones existentes considerando las estructuras de poder y los recursos disponibles, en un arduo trabajo que debe ser permanentemente repensado.

La institucionalización provincial de la colonización empresarial, con la aspiración de convertirla en nacional, centraba el despegue del sector agrícola y, del trigo en particular, en la función indelegable del estado de otorgar y subdividir tierras públicas, partiendo de cero en áreas *a campo*- baldías y vírgenes- sin ocupantes y derechos previos, que complicaran el traspaso a cada familia, chacras estandarizadas y homogéneas, con las dimensiones indispensables para garantizar ganancias y acumulación de excedentes. La cesión de fondos públicos *a campo*, era un trámite que podía hacerse prontamente, sin enfrentar y resolver compromisos previamente contraídos, bajo el régimen minifundista de subsistencia, lo que si ocurría con las tierras de *pan llevar*, la dificultad para corregir esta previa organización productiva, vetaba de por sí, la inmediata utilización de esa área agrícola, sumando más conflictividad a la ya existente.²⁶

El pasaje del diseño de colonias empresariales a instrumentos de promoción agrícola, es la secuela de la convergencia de intereses y expectativas, entre la Confederación Argentina, gobiernos provinciales y empresarios noveles, a partir de Caseros, de que finalmente, el país se organizaría bajo una Constitución, materializando las bases programáticas planteadas por Sarmiento, Urquiza y, fundamentalmente, Alberdi, además garantizando derechos imprescriptibles para los concesionarios y colonos, como puede constatarse, en el recordatorio *a posteriori*, que hace Brougues:

- “(...) Diez años ha, en 1852, un grito de alegría y entusiasmo resonó en toda la República; el pueblo argentino creyó ver levantarse de las ruinas de la tiranía la aurora de su redención social; creyó que el nuevo poder que acababa de constituirse y que con su frente llena de laureles había dotado al país de una Constitución liberal, realizare las promesas con que esta Constitución le brindaba, removiere los obstáculos que encadenaban á la producción del país (...) Promoviendo la evolución de la producción, aumentando así en una progresión creciente la riqueza nacional (...)”²⁷

²⁶ Brougues Augusto, (1863) *Cuestiones financieras y Económicas en la República Argentina*, Buenos Aires, Imprenta Topográfica Pable Coni., pp. 10-11

²⁷ Brougues Augusto, (1863) *Cuestiones financieras y Económicas...*, op. Cit., p. 106

La promoción agrícola a través de la colonización empresarial, institucionalizada a nivel provincial entre 1852 y 1853, sigue los procedimientos habituales ya establecidos: presentación del diseño al Poder Ejecutivo, remisión del proyecto al Legislativo, y una vez aprobado, la firma el contrato entre empresario y Gobernador de la provincia correspondiente, convirtiéndose en un instrumento público registrado ante el escribano de Gobierno. Las cláusulas y alcances de la colonización empresarial de Corrientes, subrayamos que sistematiza y viabiliza los presupuestos de la refundación liberal, y van a ser repetidas cuatro meses más tarde, en el convenio celebrado entre Castellanos la provincia de Santa Fe, están regladas bajo los parámetros del liberalismo político: Constitución, división de poderes y declaración de derechos y garantías. El Gobierno Provisorio de la Confederación Argentina, reúne el Congreso Nacional que, sanciona la Constitución el 1 de mayo de 1853, y es jurada por las 13 provincias el 9 de Julio de ese mismo año, va a ser legitimada en 1854 y 1856. La institucionalización de la promoción agrícola, mediante acuerdos entre gobierno y empresarios, avala el paso de un modelo "depredador" a otro "contractual", en momentos de ruptura o coyuntura crítica, tras los cuales el marco jurídico político se reconfigura de forma diferente, con la sanción de la Constitución, la delimitación clara de las fronteras jurisdiccionales entre los diferentes centros de poder ejecutivo, judicial y legislativo.²⁸

Este instrumento de promoción agrícola, en principio, no atiende al despegue triguero, por lo contrario, los fondos públicos ofrecidos estaban fuera de la frontera ecológica de este cereal, como ocurría con las primeras localizaciones en Corrientes y Santa Fe, pues privilegiaba el acceso a tierras vírgenes y baldías, específicamente, sin derechos de ocupación previos. El trigo era el producto agrícola que menos seguridades prestaba en Corrientes, como advertía Brougues a los colonos, siendo un cultivo invernal necesitaba determinadas condiciones de temperatura y humedad, inexistentes en esa provincia, por lo cual, se desarrollaba muy rápido y no fructificaba completamente, además, lo atacaba el polvillo con frecuencia, lo que arrojaba cosechas eventuales.

La institucionalización en cuanto instrumento de promoción agrícola, descansa en el protagonismo estatal que, controla, supervisa el traspaso de tierras y mantiene bajo la órbita competencia provincial, a esta empresa agrícola, con la aquiescencia del Gobierno Provisorio Nacional. Si bien se le atribuye una total originalidad al diseño de Brougues, en verdad, sus estipulaciones sistematizan, organiza y viabilizan, las premisas consensuadas por la dirigencia local, como venimos analizando, partiendo de un piso de 33 hectáreas- que decuplica el tamaño promedio tradicional- en propiedad plena y titularización, en cuanto *a priori* esencial de dichos contratos, concordando en que esta superficie mínima, abría la vía empresarial con innovaciones tecnológicas y prácticas agrícolas más eficientes. La colonización empresarial, iniciada en las provincias de Santa Fe y Corrientes, también aprovecha la masa crítica y experiencia dejada, por las colonias agrícolas militares de Buenos Aires, cuyo modelo fue copiado para Entre Ríos por el Presidente Provisorio Justo José de Urquiza, el establecer un similar en torno a Paraná.²⁹

²⁸ Castellanos Aarón (1876), *Colonización de Santa Fe y Entre Ríos y el Ferro Carril del Rosario a Córdoba*, Rosario,

²⁹ AHPER. Nota del Ministerio Nacional de Hacienda Mariano Fragueiro al Gobernador de Santa Fe Domingo Crespo, Paraná 15 de enero de 1854

Estos diseños institucionales, no son competencia exclusiva de un ministerio, sino que es una responsabilidad compartida por ejecutivo nacional, provincial y local, diferentes organismos de gobierno y empresarios, donde los recursos territoriales considerados principalmente bienes estatales transmisibles a través de la venta, bajo control estatal es una importante fuente de financiación y aporte tributario. El papel real que desempeñan en la práctica, la puesta en producción de las tierras, el traspaso y saneamiento de las chacras, el comportamiento y coordinación entre los diferentes sectores involucrados: chacareros, colonos, empresarios colonizadores, agentes estatales de diferentes oficinas públicas. El apoyo político, el compromiso directo y la competencia profesional de empresarios, empleados y estructura jerárquica interna.³⁰

Este punto de partida, resultó crucial el desempeño de labradores proletarizados, nativos y extranjeros, cuyo único capital lo constituía la mano de obra familiar. Incluso, en los contratos colonizadores, se establecía un mínimo de 5 miembros, aun de integrantes ensamblados. La oportunidad de acceder a la propiedad de la tierra y de ensanchar las suertes de chacras, entre 10 a 64 hectáreas, implicó sortear múltiples contratiempos, en relación a exigencias desmedidas de empresarios, a la puesta en producción de tierras vírgenes de alto riesgo, a trabas en el transporte de productos y acceso a mercados, en un contexto de luchas internas y crecientes enfrentamientos. Entre las inequidades manifiestas que deben soportar estos productores, también se hace presente la falta de canales de institucionales orientados a equilibrar las capacidades de negociación de dichos sectores, además, estaba la deficiente infraestructura física, no solo productiva, sino también comercial y de transporte; por la irregularidad y altos costos de esos servicios.

Si existe un principio inalterable en esta política agraria, aún con los ajustes y modificaciones advertidas entre la Confederación y la Nación Federal, es que el Estado se convierte en garante del derecho de propiedad, como el mayor incentivo para poner en producción tierras inhabitadas y lejos de todo, aprovechando las oportunidades que puedan ofrecer mercados locales, nacional y, más tarde, internacional. En relación a la colonización de diversos puntos en la provincias litorales, Corrientes, Santa Fe y Entre Ríos, el empresario se dirigía en los siguientes términos al Ministro del Interior Santiago Derqui:“(...) El capital crecido que requiere este establecimiento hace indispensable que estas condiciones sean aceptadas por el Exmo Gobierno nacional, deseo que las 400 cuadradas en perpetua propiedad, sean provisoriamente designadas en el pasaje que en las conchas eligiere de acuerdo con la persona que designe el Exmo Señor Ministro (...)”³¹

La garantía del derecho de propiedad va a acentuar la necesidad de legalización y titulación de los predios, centrados en la medición y traspaso más transparente y exacto posible, lo que implicó controlar costos de transferencia, apropiación y mensura, esto no significa que se eliminen de plano el tráfico de influencias y el favoritismo hacia determinados sectores de poder, siempre se podía recurrir a instancias gubernamentales y jurídicas provinciales y nacionales. Donde adquiere singular relevancia la minimización de los costos de transacción, por la búsqueda de información, monitoreo de la operatoria, profesionalización agrimensores, introducción

³⁰ AHPER. Nota del Ministerio Nacional de Hacienda Mariano Fragueiro al Gobernador de Santa Fe Domingo Crespo, Paraná 15 de enero de 1854

³¹ AGN Congreso de la Confederación 1856, SX 30-4-3 1856, Nota al Ministro del Interior Santiago Derqui de Alfredo du Graty, Paraná, noviembre 4 de 1855

de procedimientos e instrumentos de mayor seguridad para fijar los límites y la mensura como un proceso solidario.³²

Con este fin, se genera una institucionalidad *ad hoc*, entre el Ministerio del Interior y de Gobierno provincial entre 1854 y 1861, a la que se agregará Departamento Topográfico, de Obras Públicas y Comisión de Inmigración entre 1862 y 1870, inaugurando una gubernamentalidad basada en el poder administrativo, centrado en la estadística, cuya implementación llevara más de diez años. Por consiguiente, la información topográfica, estadística, aparecen fragmentados en tres organismos diferentes pero con una filiación ministerial única: Ministerio del Interior en Nación y Ministerio de Gobierno, Hacienda u Obras públicas en las provincias de Buenos Aires, Santa Fe, Entre Ríos y Córdoba, donde interaccionan centralización administrativa con esquema descentralizado para la información topográfica, catastral, geográfica y estadística.

Por otro lado, fomentar la agricultura requirió conocer exhaustivamente la topografía de la localidad, algo prácticamente desconocido hasta entonces, aquí cumplió un papel insoslayable, el Departamento Topográfico y el Consejo de Obras Públicas, examinando las diversas corrientes hidrográficas, desde el caudal de los grandes hasta la dirección de las pequeñas vertientes; la multitud de formas orográficas, desde la longitud de las encumbradas montañas hasta la ramificación incierta de lomas aplanadas, las llanuras con sus bastas dimensiones y su horizonte indefinible, los bosques con su lóbrega vegetación.

Una ingeniera avalada con la experiencia acumulada por el Estado Porteño entre 1854 y 1857, cuando refuncionaliza el Departamento Topográfico y crea el de Obras Públicas, asignándoles áreas de competencia de asesoramiento, control y supervisión a equipos técnicos, teniendo bien presente que su accionar va a ser tomado como ejemplo por las otras provincias, así como la asistencia jurídica del Fiscal y Asesor de Gobierno, que descansa en los más destacados profesionales tal el caso de Dalmacio Vélez Sarfield, Norberto de la Riestra y Eduardo Costa, aquí la Comisión de Inmigración de carácter benéfico, es sólo marginal, cosa que no va a ocurrir cuando se institucionalice a nivel nacional, con sólo dos representaciones en Buenos Aires y Rosario.

Esta institucionalidad reciente ofrece otra clave esencial, pues proporciona el material científico, técnico e infraestructura, para la aplicación de originales políticas de espacialización, vialidad y comunicación, en sus aspectos jurisdiccionales, legales, disciplinares y técnicos, para lo cual, se debió instaurar una tradición de la que se carecía hasta entonces. Es necesario insistir, otra vez, que la provincia de Buenos Aires, constituyó el laboratorio donde se pusieron a prueba las experiencias institucionales

³² El peso insoslayable de la institucionalidad en el crecimiento económico ,ver: M.Bell y K.Pavitt (1993), "Technological Accumulation and Industrial Growth: Contrasts Between Developed and Developing Countries", *Industrial and Corporate Change*, Vol. 2, Nº 2 (Section 5, pp. 185-203). G. Dosi (1988), "The Nature of the Innovative Process" en G.Dosi et al (eds.), *Technical Change and Economic Theory*, Cap.10, Merit - Ifias, London. C. Freeman. y L. Soete (1997), *The Economics of Industrial Innovation*, Third Edition, Pinter, London. C. Freeman (1975), *La teoría Económica de la Innovación Industrial*, Alianza Editorial, Madrid. P. Krugman (1994), "Competitiveness: A Dangerous Obsession", *Foreign Affairs*, Vol.73, Nº 2, March/April, New York. R. Nelson (1991), "Why do Firms Differ, and How does it Matter?", *Strategic Management Journal*, Vol. 12, 61-74. K Pavitt. (1998), "Evolutionary Theory: Trajectories, Long Waves and Paradigms" lecture, curso Technology, Firms and Innovation Systems, Science and Technology Policy Research (SPRU), Sussex University. M.Porter (1991), *La Ventaja Competitiva de las Naciones*, Vergara, Buenos Aires. J. A.Schumpeter (1952), *Capitalismo, Socialismo y Democracia*, Aguilar, México. G. von Tunzelmann (1995), *Technology and Industrial Progress, The Foundations of Economic Growth*, Edward Elgar, Cheltenham.

señeras que, luego, se aplicarán y difundirán a nivel Nacional, y en las otras provincias que comprende esta región.

Aquí interesa destacar que la política estatal referida a esta implantación tecnológica en tierras de *pan llevar* y a “*campo abierto*” entre 1854 y 1862, implicó una serie de tareas inéditas, destinadas a la normalización y transparencia del ordenamiento territorial, a la creación de caminos y puentes, además de los ya consabidos contratos con empresas ferrocarrileras. El cimiento regional que llega hasta los últimos confines, es la capilaridad de telégrafos, ferrocarriles, líneas de fortines, chacras y colonias, inaugurando otra forma de hacer políticas públicas entre 1863 y 1870. Un ejemplo de esta política son los estudios emprendidos para determinar la factibilidad de la línea férrea que unirá Rosario con Córdoba por el ingeniero Alan Campbell y las exploraciones para establecer la navegación de los ríos Bermejo y Salado.³³

Sin duda, el objetivo de máxima institucional, fue a través de la agricultura desplegar la autoridad estatal y valorizar el principal activo oficial: las tierras públicas, aunque la magnitud del *stock* disponible: condición jurídica, localización, superficie y flujos, era imposible de determinar fehacientemente, por el constante traspaso a propiedad privada y la inquebrantable confiscación de territorio indígena, agudizado por la incapacidad de registrar estos movimientos en archivos y contralores actualizados. Lo cual significa que, el dominio soberano no penetraba en todo el espacio nacional, provincial, municipal y local, con las consecuencias negativas en cuanto a imposición de la ley y control de la principal recaudación impositiva: contribución directa.

Conviene especificar que, las metas y perspectivas de mediano y largo plazo que delinean esta promoción agraria, cuentan con el aval del plano de inmanencia constitucional: nacional y provincial, que se concreta en la formación y funcionamiento de colonias y tierras de *pan llevar*, a través de contratos, negociaciones e iniciativas de muy diferente orden, legales y administrativas. Para lo cual, inauguran sistemas de información, asesoramiento jurídico y equipos técnicos de alta formación, en un marco de legitimación y regulación, que delimita claramente amplitud y limitación de los derechos, entre otras cosas. En particular, promueve una judicialización de los conflictos agrarios, aplicando el criterio del beneficio colectivo, por invasión de animales, tierras irregularmente asignadas, doble titulación, propietarios y poseedores, y también, aplicando mecanismos redistributivos a través de la expropiación por la utilidad pública, para caminos, ferrocarriles o sobrantes de mediciones.

Un aspecto de alta prioridad en el abastecimiento triguero, lo constituye la búsqueda o desarrollo de fuentes de información estadística en la escala requerida, en que ocurren los procesos requieren de poner en práctica formas y mecanismos que reflejen fielmente las distintas situaciones. Tradicionalmente, los datos de producción agraria o de ocupación de tierras en torno a dichas organizaciones eran muy escasos y en este momento, absolutamente desfasados; de ahí la importancia de construir información geoestadística, que permitió acceder a los datos idóneos, existían una variedad de fenómenos que no podían ser registrados por la ausencia de un sistema confiable de información estadística.

³³ Gastón Gor (1947) *Colonización Suiza en Argentina. Colonizadores de San Carlos hasta 1860*, Santa Fe, Librería y Editorial Colmegna, pp. 17-18

Por consiguiente, exigió mecanismos de gestión lo más transparentes posibles que, recién hacia mediados de 1860, comienzan a obtenerse siguiendo estándar internacionales, publicando datos e informaciones de interés en periódicos y municipalidades, rindiendo cuentas del accionar de la manera más viable, además, ofreciendo servicios e instalaciones cardinales para la producción, la comercialización y la distribución de bienes alimentarios. Los instrumentos principales de promoción agraria, utilizando organismos de gobierno central, provincial y municipal- Ministerio del Interior, de Hacienda, del Exterior, Agentes de Inmigración, Departamento Topográfico, Obras Públicas y Mesa de Estadística. Un punto insoslayable en esta cuestión, es que el cumplimiento de estos objetivos debió sortear con diferencias abismales a nivel institucional entre la Confederación Argentina y el Estado Porteño, aunque compartían un modelo administrativo de gubernamentalidad, dada la muy diferente disponibilidad de experiencias, profesionales técnicos y organismos de supervisión y control, y sobre todo, de sectores sociales locales de gran pujanza que tuvieron una importante participación en proponer y llevar adelante la ejecución de obras que encarecían sus costos de producción y transporte.

Hablar de la transformación del régimen jurídico de la propiedad agrícola, bajo control gubernamental: político/legislativo/judicial/ técnico, alude a que regular, transparentar y controlar dicho proceso, exigió de toda una serie de conocimientos técnicos, científicos e instrumentos adecuados utilizados y profesionales de planta o contratados que, también, sirvió para seleccionar y evaluar la factibilidad agrícola de las tierras destinadas a este propósito. Para lo cual, la garantía de una propiedad plena y el plus de tierras vírgenes era clave y no una mera formula publicitaria, sólo así se atraerán a grandes empresarios y financistas además, de empresas familiares, lo que exigió el compromiso, gestión e intervención insoslayable de los estados centrales y provinciales, que se convirtieron en los garantes del cumplimiento de esta promesa no siempre consumada.

Esta garantía del derecho de propiedad acentuaba la legalización y titulación de los predios, centrados en la medición y traspaso más transparente y exacto posible, implica controlar costos de transferencia, apropiación y mensura, esto no significa que se eliminen de plano el tráfico de influencias y el favoritismo hacia determinados sectores de poder, siempre se podía recurrir a instancias gubernamentales y jurídicas provinciales y nacionales. Donde adquiere singular relevancia la minimización de los costos de transacción, por la búsqueda de información, monitoreo de la operatoria, profesionalización agrimensores, introducción de procedimientos e instrumentos de mayor seguridad para fijar los límites y la mensura como un proceso solidario.

En relación a estas cuestiones, la agenda política de dichos Estados, van a priorizar la condición jurídica de las tierras de labrantío, la escala de los cultivos, la ocupación de tierras vírgenes, la seguridad fronteriza y los medios de transporte. En primer lugar, apunta a modificar el régimen jurídico de las chacras, legitimando la propiedad plena y erradicando el libre acceso al aprovisionamiento de agua, bosques y pasturas. En segundo, propiciar la ampliación en la escala de la operatoria, la mayor superficie cultivada y en mejores condiciones, compensaran las poco favorables condiciones atmosféricas, dada la alta variabilidad climatológica.

Decimos innovación institucional, debido a la transformación de los diseños organizacionales, de nuevos y antiguos organismos de gobierno, en procedimientos, transparencia y publicidad, sustentados en el carácter fidedigno y oportuno de la

información, capacitación recursos técnicos orientados a poner en práctica esta tecnología en llanura, en puentes, trenes, telégrafos, caminos y navegación de cabotaje de materializar transportes y comunicaciones. Naturalmente, este proceso implicó un mejoramiento en la distribución y reparto del gasto público, utilizando rubros vinculados a estas innovaciones institucionales. También, ocupa un lugar importante la difusión y promoción de las experiencias exitosas, de esta forma se puede controlar el proceso con indicadores de desempeño y de gestión.

Sólo la contención gubernamental sostenida, logró echar abajo las restricciones interpuestas a la propiedad a colonos y chacareros y las trabas al desplazamiento de cereales y forrajes, convirtiéndose en garante de la propiedad y titularización de las tierras y también, de subsidios y garantías a la infraestructura básica en navegación de cabotaje, caminos, ferrocarriles y telégrafos. Aquí conviene subrayar que, se formula el orden jurídico moderno, cuyos hitos son el ordenamiento y regulación de la propiedad pública a privada, en colonias y ejidos, la caída del sistema de enfiteusis 1852, la sanción de leyes de tierras entre 1857 y 1869, la transformación del régimen jurídico en colonias y ejidos 1856-1858 y, tiene como correlato el cierre del libre acceso a tierras, pasturas y aguas, con el paulatino cercado de sementeras y el monopolio de recursos naturales: pasturas, bosques y corrientes superficiales de aguas.

CONCLUSIONES:

La seguridad alimentaria triguera en cuanto materia de competencia estatal indelegable, es tomada como tal, por la Confederación Argentina y la provincia Secesionista entre 1854 y 1862, entendiendo que era esencial en la sustentabilidad de una nación en construcción, crear incentivos en el sector agrícola largamente postergado, favoreciendo el pasaje de labradores pauperizados a colonos y chacareros, nativos y extranjeros, concentrando la producción y reunificando los saldos existentes, terminar con el aislamiento atrayentes para la crónica escasez triguera. A la vez, la plataforma de lanzamiento triguero en gran escala, mancomunada con la centralización nacional y provincial, mediante la generalización de la agricultura familiar mercantilizada, mediante el traspaso de fondos provinciales y nacionales- a pequeños propietarios entre 33 a 64 hectáreas- y también, de servicios básicos para la remisión granera.

La política de abastecimiento triguero, comienza por afirmar la existencia de la crónica escasez y la necesidad apremiante de resolverla, poniendo especial énfasis en el pauperismo de los labradores minifundista de subsistencia. Es más, la inclusión de estos labradores, en cuanto sostén mayoritario de la producción triguera, aludía al estado de pobreza generalizada y a la necesidad de apoyo de parte del estado, un término administrativo, utilizado para denominar a la población que recibía asistencia bajo leyes de pobres, está vinculada a experiencias masivas de crisis agrícolas crisis de corte antiguo, haciendo especial referencia al contexto socioeconómico, alude a la que es modelada por la estructura económica. El foco está puesto en la pobreza crónica que la sufren durante largos períodos de tiempo, cuyos seguirán siendo pobres y, son además, los menos beneficiados por el crecimiento económico.

El abastecimiento triguero con recursos propios hacia 1870, cuenta con el respaldo de una nueva institucionalidad, debemos aclarar que, el cumplimiento de los objetivos propuestos demandó un lapso considerable, cuyos modestos resultados recién empiezan a avizorarse hacia 1860, aunque los emprendimientos de mayor magnitud

demoraron hasta la reunificación nacional. Estos diseños institucionales diferenciales, no sólo intentan defender una propuesta más o menos concreta, sino busca alcanzar consensos y legitimar estos proyectos. Algunos ingredientes genéricos de esta transformación, orientada al reconocimiento legal del papel de estos labradores proletarizados en el diseño de políticas públicas; un marco legal que a través de incentivos y regulaciones promueve vínculos sinérgicos y facilite acuerdos contractuales entre agentes sociales en el proceso de toma de decisiones y en el diseño de políticas. Asimismo, genera cambios cualitativos en las relaciones contractuales que permite el establecimiento de reglas más claras y equilibradas entre los diferentes agentes productivos, favorece contratos privados y establece vínculos con la comunidad empresarial, resultado de la valorización como componente macroeconómico fundamental de la economía nacional y de la sociedad.