

LOS CONDICIONANTES DEL PROCESO DE APROPIACIÓN DE TIERRAS EN EL RÍO DE LA PLATA EN EL SIGLO XIX EN PERSPECTIVA COMPARADA: NATURALEZA, MERCADOS, INSTITUCIONES Y MENTALIDADES

*Eduardo J. Míguez**

Resumen

En el proceso de ocupación de las tierras en el Río de la Plata en el siglo XIX, interactuaron las condiciones naturales, los mercados de factores, las tradiciones culturales y los diseños institucionales. Este trabajo intenta analizar, en un marco comparativo, cómo la interacción de estos elementos fue afectando la estructura económica que allí emergió.

Abstract

The natural environment, factor markets, cultural traditions and institutional designs interacted in the process of land settlement and appropriation in the River Plate in the nineteenth century. This paper tries to analyze, in a comparative framework, how this varied factors interacted in the formation of the local economic structure.

Las regiones de nuevo asentamiento presentan una posibilidad excepcional para aproximarse a la comprensión de algunos procesos básicos de conformación de las sociedades. Desde luego, uno destacado es la definición de derechos de propiedad sobre la tierra. Al dominar nuevos territorios, aparece la

* Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires y Universidad Nacional de Mar del Plata. Doctor en Historia, Universidad de Oxford. miguez1880@yahoo.com.ar. Agradezco a Jorge Gelman sus comentarios a una primera versión de este trabajo.

disponibilidad de recursos naturales que hasta ese momento no estaban sujetos al control de la sociedad que los incorpora.¹ Se desarrollan entonces instituciones que definen la apropiación de esas tierras. En este proceso actúa un complejo conjunto de fuerzas, que terminan moldeando los derechos y las prácticas que los hacen efectivos, y a través de ambos, algunos de los rasgos básicos de toda la sociedad que allí emerge.

Naturalmente, el punto de partida es la reproducción de las instituciones y prácticas ya existentes en los territorios de ocupación más antigua. Pero diversos elementos conspiran contra una reiteración simple de las mismas. El contexto natural –vale decir, las características naturales de los nuevos recursos– pueden diferir respecto de las tierras de ocupación anterior. También son diferentes las condiciones de los mercados, sobre todo la oferta de trabajo en relación a la tierra y los costos de transporte, que alteran la estructura de precios relativos. En general, la escasez y dispersión de la población debilita o altera las instituciones, y entre ellas, las del estado. Finalmente, la ocupación de nuevos territorios puede ser vista por algunos grupos influyentes como la oportunidad para poner en práctica proyectos de reforma social. Aunque los resultados de estos intentos rara vez son exactamente los previstos, la implementación de los proyectos contribuye, muchas veces de manera significativa, a moldear la nueva estructura. Con frecuencia, sin embargo, los proyectos reformistas encuentran resistencias –más declarada y abierta, o más pasiva, incluyendo la propia fuerza de la costumbre– en las instituciones ya consagrada de la vieja sociedad, o en prácticas dictadas por las conveniencias derivadas de las condiciones naturales o los mercados. El orden social que emerge en las fronteras es el resultado de estos complejos procesos. Así, el estudio de la expansión en tierras nuevas es un punto de vista privilegiado para captar la interacción entre estos componentes básicos de la conformación de las sociedades.

En el presente trabajo es nuestra intención discutir como estos mecanismos interactuaron en la privatización de la tierra en la región del Río de la Plata², en la extensión de la frontera pampeano patagónica, entre los siglos XVIII y XIX. Como casos paramétricos, tendremos en cuenta procesos similares en otras de las denominadas tierras de nuevo asentamiento en las

Américas. La intención es ver como en la definición de una estructura productiva interactuaron los proyectos institucionales, junto a otro tipo de condicionantes.

Existe una larga tradición historiográfica sobre la privatización de estas tierras, que se remonta al momento mismo en que el fenómeno se estaba desarrollando. De hecho, uno de los trabajos clásicos sobre el tema fue escrito por Nicolás Avellaneda (1865), que llegaría a ser presidente de la república, y ligaría su nombre a una de las más importantes leyes sobre el tema. Otros intelectuales y políticos influyentes del siglo XIX, como Hipólito Vieytes, Bernardino Rivadavia, Domingo F. Sarmiento, Nicasio Oroño, José Hernández, entre muchos más, escribieron ensayos o elaboraron proyectos sobre tierras públicas. Finalmente, la obra más abarcadora analizando aspectos institucionales e históricos del proceso se debió a la pluma de un destacado político, miembro de una familia líder del momento, quien la escribió cuando el proceso no acababa de concluir (Cárcano, 1917). Esta intensa actividad intelectual muestra como sectores dirigentes de la sociedad no sólo se interesaron por el tema (no podrían no haberlo hecho), sino que lo hicieron desde bases programáticas específicas, que suponían que los instrumentos institucionales que se proponían crear debían ser herramientas regeneradoras de la sociedad.

Buena parte de la historiografía posterior, aunque no podía ya influir sobre el proceso, igualmente adoptó un punto de vista guiado por premisas sobre cual era el modelo deseable. Así, una extensa tradición analítica dio por sentado que, como consecuencia de la distribución de poder en la sociedad, o por la venalidad o irresponsabilidad de los funcionarios, se había generado en el Río de la Plata una estructura de gran concentración de la propiedad, que había estimulado la ineficiencia productiva. Hace ya más de 20 años, al revisar esta temática, marcaba las características e influencias de esa perspectiva, que entonces llamé institucionalista (Miguez, 1986). Marcaba también como desde fines de la década de 1960, varios trabajos, entre los que destacaba el aporte de Ezequiel Gallo, una historiografía más cuidadosa en su información fáctica, y más atenta a las realidades de la economía, había demostrado un consistente grado de racionalidad en los

procesos formativos de la estructura agraria rioplatense. Desde entonces, numerosos trabajos de investigación han profundizado nuestro conocimiento sobre la evolución de este sistema agrario, en general reforzando y profundizando lo que entonces había sido el revisionismo de los '60/70.³

En las páginas que siguen, no volveremos sobre la perspectiva historiográfica. Nuestro punto de partida serán los intentos de pergeñar una estructura económica contenidos en las instituciones propuestas para la privatización de la tierra. Viendo a la vez cómo los resultados concretos de la aplicación de estas propuestas tendieron a distanciarse de las ideas que las inspiraron, y cuáles fueron los factores que actuaron en ese sentido.

Para abordar nuestras preguntas de fondo, sobre como se fueron determinando los sistemas institucionales que regularon los derechos de propiedad en la región, y que factores fueron influyendo en la estructura de tenencia de la tierra, una mirada a la evolución de ideas de los neoinstitucionalistas, y en particular de Douglass North, puede ser un buen punto de partida. En su visión, la definición de los derechos de propiedad es un condicionante básico de la estructuración de los sistemas económicos, y de su eficiencia. En esto, coincide concientemente con Karl Marx. Para Marx, sin embargo, es el desarrollo tecnológico el que genera las condiciones en las que se definen la estructura de los derechos. Dicho en sus palabras, es el desarrollo de las fuerzas productivas lo que determina la evolución de las relaciones sociales de producción. Aún así, Marx no siempre es fiel a este principio. En sus textos, esto puede servir muy bien para explicar ciertas estructuras productivas de algunos imperios de la antigüedad, pero al abordar otras tradiciones sociales de fuerte impacto en occidente, como los pueblos germánicos, la correlación entre tecnología y reglas sociales se hace menos evidente.

North se aparta claramente en este punto de Marx. Para él, la definición de los derechos de propiedad condiciona la evolución de la tecnología, más que a la inversa. Se plantea entonces el problema –quizás el más clásico de la teoría social– de explicar el cambio. Si las instituciones determinan el progreso social, ¿qué es lo que va moldeando el cambio de las instituciones? En un texto temprano, buscó una respuesta empírica y

simple. En última instancia, es la evolución demográfica la que genera procesos dinámicos en las instituciones (North y Thomas, 1987). Sin duda, esta vinculación entre oferta de factores y conformación de un sistema institucional es particularmente sugerente para el estudio de situaciones de frontera, como la que nos ocupa. De hecho, en el texto citado, los autores la aplican sobre las instituciones de las fronteras de la Europa medieval.⁴

Pero claramente, en un plano más general, no puede reducirse todo el cambio institucional a la evolución de los cuantos demográficos. En un trabajo posterior el propio North busca una explicación que emerge más del conflicto político y del acontecimiento, que de factores institucionales (North y Weingast 1989). Pero quizás el aporte más destacado de este trabajo, fue que en él, junto a las instituciones formales, los autores incluyeron en sus consideraciones las prácticas que las hacen operativas, e incluso condicionan o tergiversan esas definiciones formales. Se trata entonces de reconocer que las instituciones no son sólo la letra formal de las normas, sino también las costumbres y prácticas operativas en una sociedad. En un trabajo posterior, North (1990) avanzó más en ese mismo sentido, en un plano más conceptual. Introdujo otras nociones. Por ejemplo, entre los factores que modifican la naturaleza de una norma, destacó “los modelos subjetivos de los actores” (p. 101), que con tradición de historiador, podríamos llamar mentalidades. El otro punto central subrayado en este trabajo, es que dado que las instituciones se van conformando en el tiempo, y son el resultado de una determinada secuencia de eventos (*path dependence*), “*history matters*”; la historia es importante.

Ya en su obra más temprana (North, 1987) el futuro Premio Nobel había notado que para que un sistema institucional fuera operativo, debían existir acuerdos ideológicos entre sus integrantes que disminuyeran los costos de hacer cumplir las normas. Sin embargo, en aquel texto avanzó poco en la forma de explicar estos acuerdos. En general, los economistas, y muchos historiadores actuales, rehuyen a incluir explicaciones basadas en factores culturales, ideológicos, o mentalidades, ya que éstos pueden transformarse en un *deus ex machina* que explica todo, sin una adecuada

justificación.⁵ Buscando una explicación más integral del cambio institucional, en su obra más reciente, North (2005) ha dado un papel central al carácter no previsible (*non ergodic*) de la realidad, a las limitaciones del conocimiento, a los sistemas de representación de la realidad y su influencia sobre la acción humana, a la vez que reconoce la importancia del cambio tecnológico, y de la oferta de factores.

Advertidos por estas observaciones generales, podemos ahora considerar la evolución histórica de las instituciones agrarias. Comencemos por una mirada a Estados Unidos, que con frecuencia ha sido tomado como modelo. A partir de la independencia, y aún dentro de ciertos disensos, el Congreso frecuentó un modelo de asignación de la tierra con ciertos rasgos básicos constantes. En principio, toda la tierra nueva que no perteneciera a comunidades indígenas sería propiedad del Estado Federal. Este debía proceder a mensurarla, subdividirla en fracciones adecuadas para un granjero autónomo, y subastarla con un precio base preestablecido por el Gobierno –más tarde, con la *Homestead Act* de 1862, podía entregarse de manera gratuita bajo ciertas condiciones. La tierra que no fuera tomada en la subasta podía ser comprada posteriormente por el precio base. Se buscaba así asegurar la igualdad de oportunidades y el fraccionamiento en unidades agrícolas, apta para pequeños productores independientes, según el modelo que Thomas Jefferson había logrado consensuar o imponer en el temprano Congreso.

La realidad mostró situaciones muy diversas. Tomemos algunos ejemplos. En regiones del Valle del Mississippi, colonizadas en los años 1820/30, la ocupación del suelo con frecuencia precedió a la mensura. Esto derivó en mecanismos que permitieran reconocer los derechos de los primeros pobladores, alterando la grilla del agrimensor. Por otro lado, los pobladores tempranos se ponían de acuerdo para manipular las subastas, de manera de poder extender sus propiedades con parcelas contiguas, excluyendo otros compradores. Terminado el proceso de privatización, rápidamente el mercado de tierras fue rediseñando la estructura de las explotaciones. Algunos pioneros exitosos fueron concentrando la propiedad, en tanto otros menos afortunados, se vieron reducidos a la situación de arrendatarios. Para la década de 1840, el ideal jeffersoniano, que nunca había funcionado demasiado

bien de todas maneras, dio lugar a un capitalismo agrario constituido por terratenientes y arrendatarios, en el que los procesos de endeudamiento jugaron un importante papel (Faragher, 1986).

En otras regiones, las ventas originales cayeron en manos de especuladores. Se trataba tanto de grandes inversores, que compraban numerosas parcelas para revenderlas más tarde con una ganancia –y mucho se ha discutido hasta que punto tuvieron en realidad éxito, o si los costos de las operaciones más los impuestos pagados entre la compra y la venta, etc., deslucían totalmente las rentas obtenidas (Bogue y Bogue, 1957; Swierenga, 1968)–, como de los mismos granjeros, que especulaban con sus propios predios, o con otros cercanos. Por otro lado, cuando la ocupación se extendió de las praderas a las llanuras secas, bosques y minas más hacia el Oeste, las previsiones de las leyes diseñadas para las tierras agrícolas dejaron de ser útiles. La extensión de las parcelas era insuficiente para tierras que tenían más aptitud ganadera que agrícola, no se definían adecuadamente los derechos de propiedad sobre recursos forestales, mineros o de pasturas, tampoco se definían de manera adecuada los derechos de uso del agua, que eran fundamentales para la producción agraria de secano, etc. Aunque eventualmente las leyes se fueron adaptando, mucho antes de que ello ocurriera los propios interesados fueron desarrollando un sistema productivo, y los mecanismos institucionales (informales) que lo hacían posible. En las tierras estatales del Oeste surgieron grandes empresas ganaderas –varias con capital británico–, que actuaban como *squatters* y manipularon la legislación en su beneficio. Los ocupantes de los asentamientos mineros de California fueron creando sus propias reglas sobre los derechos a los hallazgos mineros, las que más tarde sirvieron de inspiración al Congreso para definir una legislación al respecto. La explotación forestal fue testigo de numerosos abusos, hasta que la experiencia permitió dictar algunas normas al respecto. Cuando en 1878 John Wesley Powell propuso una nueva legislación agraria sobre la base de su extensa experiencia como agente del Gobierno Federal, se encontró con la fuerte oposición de legisladores del Oeste, que defendían los mecanismos que la experiencia había ido creando en sus territorios.⁶ Sólo más tarde el Gobierno Federal fue adoptando normas que

se adecuaban a la realidad del Oeste. Más que el resultado de un diseño del proceso de apropiación, buena parte de la ocupación del Oeste fue una realidad de facto, y la adaptación institucional una legitimación de las prácticas consuetudinarias que habían surgidas de manera más o menos espontánea, o un nuevo intento por controlar estas prácticas. Desde luego, estas prácticas eran en parte producto de la mentalidad o ideología de los nuevos ocupantes, pero también de las condiciones naturales y sociales de su nuevo medio ambiente.⁷

En algunos aspectos, la experiencia canadiense no fue demasiado diferente. Tomemos por caso la ocupación de la zona más austral del estado de Alberta, poblada desde los años 1870 en adelante. Allí la legislación preveía al menos dos mecanismos diferentes de utilización del dominio estatal. Por una lado, el arriendo (*leasing*) a gran escala de la tierra pública, para el desarrollo de la actividad ganadera en campos abiertos (*open range*). Se preveía, además, que eventualmente estos grandes arrendatarios pudieran comprar sus extensiones. Por otro, una ley inspirada en el Homestead Act de Estados Unidos, permitía acceder de manera gratuita, o comprar a bajo precio, lotes pequeños para el ejercicio de la agricultura. Al igual que en las praderas norteamericanas, se establecieron muchas empresas de enorme escala de cría de ganado, con frecuente inversión inglesa. Pero a diferencia de allí, estaban amparadas por la ley que permitía el arriendo o compra de los campos. Sin embargo, y también de manera similar a lo ocurrido en muchas regiones del vecino país al sur, las enormes empresas de ganadería resultaron un estrepitoso fracaso. El costo de alambrar extensas regiones –sobre las que con frecuencia se carecía de derechos de propiedad– hacía que incluso un mínimo cerco perimetral fuera una inversión poco rentable.⁸ Las pérdidas ocasionadas por predadores animales y humanos, pero sobre todo por la escasez de alimento y las tormentas invernales, tornaron inviable este tipo de explotación. Con el tiempo, fue surgiendo un modelo diferente de ganadería familiar en una escala mucho menor, con un cuidado mucho más intensivo del ganado, que fue reemplazando a las primeras grandes explotaciones en campos abiertos (Elofson, 2000).

En el extremo opuesto del espectro productivo, tampoco las explotaciones agrícolas siguieron el modelo previsto por las leyes de distribución de la tierra. Los beneficiarios de los *homestead* buscaron diversos tipos de artimañas para poder escriturar sus parcelas sin cumplir con los requisitos de la legislación. Una vez que lo lograban, muchos se limitaban a venderlas a nuevos inmigrantes. Al igual que en Estados Unidos, muchas veces concentraron propiedades mayores a las previstas, o llevaron a cabo esquemas especulativos, buscando una rápida ganancia con la reventa de sus lotes o lotes vecinos al propio (Voisey, 1988). En definitiva, también en Canadá el surgimiento de una estructura productiva no fue sólo el resultado del proyecto institucional, sino de un conjunto variados de factores como las condiciones naturales, los mercados, y las prácticas extralegales o directamente ilegales de algunos actores.

Desde luego, esto en parte está ligado a la propia naturaleza humana. Según el diagnóstico sobre el comportamiento humano en que habitualmente se basa la teoría económica, es de esperar que en cada circunstancia los actores busquen los mecanismos que les permitan obtener los máximos beneficios con los menores costos. Por ello, es esperable que operen en los límites de la ley, o incluso en sus márgenes, para maximizar sus ganancias, frustrando en el proceso las intenciones del legislador. Incluso, puede argumentarse que las sociedades de frontera son particularmente propicias a este tipo de conductas. Por un lado, como ya hemos señalado, porque las posibilidades del estado de tener una presencia eficaz son allí incluso más remotas que en regiones de ocupación más densa. Por otro, porque el espíritu pionero que guía a quienes optan por aventurarse en nuevos territorios, podría ser más favorable a una actitud más escéptica frente a normas dictadas por lejanos gobiernos. Sin embargo, como hemos señalado, debe tenerse en cuenta que un análisis más cuidadoso del comportamiento humano en relación al diseño institucional, al subrayar el papel de las ideologías, marca ciertos límites a la lógica del *homo economicus*.

Pero seguramente el factor más determinante de la distancia entre el diseño previsto por las normas, y la estructura que surge de las prácticas de los actores, es la imposibilidad que tienen quienes buscan trazar un plan para

el desarrollo de las nuevas regiones, de prever las posibilidades de producción más adecuadas, en condiciones futuras que no pueden conocer ni controlar. Puede incluso argumentarse que cuanto más rígido sea el esquema ideológico desde el que se define la estructura deseable, y por lo tanto las normas institucionales, menos probable es que la realidad emergente se adecúe a ellos. Entre otras cosas, esto sugiere que las normas que rigen eficazmente el funcionamiento de una sociedad no son producto de un diseño magistral, sino el lento resultado de un largo proceso de ensayo y error, por el cual las instituciones se van redefiniendo de acuerdo a las condiciones concretas en las que deben operar –lo que, como se ha visto, nos aproxima al último North. Así, el esquema jeffersoniano, aún con limitaciones, pudo hasta cierto punto ser eficaz en las primeras etapas de la expansión hacia el Oeste, en una época y una región próximas al contexto que lo había generado. Naturalmente, era cada vez menos adecuado a medida que avanzaba el siglo XIX, y la frontera más al Oeste. Sin embargo, el modelo intelectual de la democracia agraria siguió dominando la mente legisladora norteamericana por lo menos hasta finales del siglo XIX, y en cierto sentido lo sigue haciendo en la de historiadores latinoamericanistas, que lo utilizan como parámetro de la realidad que estudian.

Esta rápida revisión de algunas experiencias en América del Norte puede servir de introducción a una revisión de la del Río de la Plata. Elegimos como punto de partida las reformas borbónicas, quizás porque marcan cierta tendencia en la forma de pensar el problema de la tierra pública. En efecto, como vimos, se inicia allí una tradición que domina todo el proceso de privatización de tierras de los siglos XVIII y XIX, hasta que este se completó a inicios del XX, que podría denominarse “agrarista”. Aunque en sus orígenes el modelo no estaba sujeto a los aspectos liberales y democráticos de las ideas de Jefferson, guarda algún paralelo con éste. No es difícil buscar las raíces fisiocráticas de este pensamiento, muy difundido entre intelectuales y funcionarios borbónicos de fines del siglo XVIII como Pedro Rodríguez de Campomanes, Pablo de Olavide, y con mayor influencia liberal, Gaspar Melchor de Jovellanos. Naturalmente, también la encontramos en sus equivalentes de las colonias como Hipólito Vieytes,

Manuel Belgrano y Mariano Moreno, y por lo tanto estaban muy presente en las ideas de revolucionarios de 1810 (Levene, 1962; Chiaramonte, 1982).

Según ha mostrado la excelente investigación reciente de Julio Djendredjian (2003), Entre Ríos ofrece un muy buen ejemplo de los intentos reformistas borbónicos, sus raíces fisiocráticas, y los dispares resultados a que dieron lugar. Con el aliento de intelectuales como los mencionados, la Corona (o algunos de sus funcionarios) intentó aprovechar la extensión de la frontera en tierras entrerrianas –expropiadas a las poblaciones autóctonas hacia mediados de siglo XVIII– para poner en práctica un proyecto colonizador. En rigor, el intento original, inspirado directamente por Campomanes y ejecutado por Olavide, había tenido lugar en territorio metropolitano, en las Sierra Morena. Para los inspiradores del proyecto, la colonización con pequeños productores independientes tenía un doble beneficio. Por un lado, fomentaba la agricultura, base de la riqueza del Reino de acuerdo al pensamiento fisiócrata. Por el otro, contribuía a limitar el poder de los grandes y fomentar el de la Corona, al crear un sector de productores autónomos que se vinculaban directamente a funcionarios Reales, en lugar de poderosos locales.

Pero el juicio a Olavide por la Inquisición frustró aquel proyecto. Uno de sus funcionarios, Tomás de Rocamora, eventualmente fue enviado al Río de la Plata, donde trató de poner en prácticas las ideas colonizadoras en tierras entrerrianas. Esto se tradujo en una política de fundación de pueblos y colonización en la cuenca de los ríos Uruguay – de la Plata. Esta tenía en realidad un doble objetivo; si para lo funcionarios de inspiración fisiocrática debía servir para estimular la economía regional y crear bases sociales diferentes para el crecimiento del Reino, era a la vez una base de ocupación más sólida frente al peligro portugués. El proceso de colonización se puso en marcha, pero los resultados fueron muy diferentes a las ideas colonizadoras fisiócratas. En la zona, coexistieron pequeños colonos, importantes terratenientes de residencia local, en general inmigrantes recientes sin gran tradición, y encumbrados terratenientes ausentistas, gente más poderosa de Buenos Aires. Las condiciones de producción y el mercado de trabajo fueron determinando esta estructura de la ocupación (ya

que el problema de la propiedad sería pospuesto por la Corona, y sólo se resolvería mucho después de la Independencia). El proceso no estuvo exento de conflictos, pero de manera más que significativa, los que lograron mayor éxito no fueron ni los pequeños productores favorecidos por los funcionarios borbónicos, ni los poderosos terratenientes ausentistas. Fue el nuevo sector de terratenientes locales que consolidaron su poder en las instituciones creadas para resguardar la frontera del Virreinato, y que en definitiva, ofrecían a la Corona la única opción realista para afianzar un orden social en la región. Éstos terminaron consolidándose como una elite local que dio a la revolución hombres como Ramírez y Urquiza.

Durante la era colonial, la última expresión de los intentos reformistas se dio con la presencia de Félix de Azara y su proyecto de colonización en el litoral norte. Pero pese a sus esfuerzos, la realidad fue desarrollando en la región una estructura económica que favoreció una mayor concentración de la propiedad; a la vez que el conflicto con Portugal y las oscilaciones de la política de los Borbones fueron restando consistencia al proyecto, cuyos resultados finales no fueron muy distintos de los obtenidos por Rocamora.

Junto con las ideas ilustradas, la revolución heredaría la intención de hacer de su política de tierras la base para una regeneración social. Una señal clara de ello puede verse en el reformismo artiguista,⁹ o en los proyectos de diseño de una política agraria de funcionarios estatales como Pedro Andrés García quien, desde luego, también tenía una importante trayectoria de funcionario borbónico (Gelman, 1997). La intención fuerte del Estado de controlar la definición de los derechos de propiedad agraria se refleja en la rápida creación de una división gubernamental con ese fin, ya en 1811. Sin embargo, y pese a las propuestas de García, el estado no tuvo la capacidad para tomar iniciativas de fondo al respecto hasta el período relativamente pacífico que se suele llamar “la Feliz Experiencia” (entre 1821 y 1826). Antes de eso, en la etapa directorial de Pueyrredón entre 1818 y 1820, existió un movimiento en un sentido diferente, con grandes donaciones de tierras. Pero la mayoría de éstas jamás lograron hacerse efectivas y su incidencia en la distribución general de la tierra pública de la provincia no fue muy significativa.

La política agraria de la Feliz Experiencia profundizó tendencias respecto de la virreinal en los principios que guiaron el diseño institucional, pero sus consecuencias prácticas fueron distintas. Desde luego, la gran novedad fue el sistema de enfiteusis, una política de arriendo de largo plazo de la tierra fiscal. Los objetivos eran varios: fomentar el desarrollo de la actividad agraria para promocionar la riqueza del país, generar ingresos fiscales, preservar la propiedad de la tierra estatal como garantía de la deuda pública, y favorecer la ocupación de la frontera con las tribus indígenas. A su vez, intentaba preservar el principio de favorecer el desarrollo de la agricultura y de la pequeña propiedad. Simultáneamente, se intentaron proyectos de colonización con colonos inmigrantes, que ya no vendrían de España, como en el período colonial, sino de otras partes de Europa (Bagú, 1966). Desde luego, los proyectos de colonización fracasaron,¹⁰ y las tierras en enfiteusis fueron en su mayoría concedidas en grandes extensiones, dedicadas mayormente a la ganadería.

¿Qué factores determinaron que, pese a que el Estado, y las instituciones por éste creadas, por lo menos desde las reformas borbónicas, buscaban un tipo de desarrollo agrario basado en la pequeña colonización por productores propietarios (o enfiteutas, en su caso) autónomos, la estructura de la propiedad evolucionara en un sentido muy diferente? Desde luego, la pluralidad de objetivos de las políticas conspiraban contra su coherencia; los objetivos fiscales y de ocupación efectiva del suelo en la frontera, podían diluir las iniciativas más orientadas a la determinación de la estructura agraria. En cuanto a la colonización agrícola, menos afectada por estas contradicciones, estaba sometida a condiciones de mercado que sólo le eran favorables dentro de márgenes muy precisos y estrechos. Dado el costo de mano de obra y de transporte, sólo aquellas unidades productivas que pudieran reducir los primeros y tener fácil acceso a un mercado, estaban en condiciones de prosperar. Esto restringe la zona agrícola a las proximidades de ciudades importantes, o regiones un poco más distantes que pudieran aprovechar transporte fluvial. En el ámbito puramente rural, o en pequeñas ciudades o fortines de campaña, la agricultura es para autoconsumo o para restringidos mercados locales. Con el agravante de que no siempre

hay disponibles instrumentos de molienda para procesar el trigo. Por otro lado, en las nuevas condiciones del libre comercio y de crisis de la minería altoperuana, la ganadería y sus exportaciones pasan a tener un rol protagónico en la expansión económica. Naturalmente, puede suponerse, esto favoreció el surgimiento de la fuerte concentración en grandes estancias ganaderas, que es la imagen dominante de la región en el siglo XIX.

Podría argumentarse que fueron entonces las condiciones de mercado las que frustran las intenciones regeneracionistas de las políticas agraristas. Pero el panorama es más complejo. A lo largo del período colonial y de la primera década revolucionaria son muy frecuentes los conflictos por la propiedad de la tierra entre pequeños ocupantes precarios –desde aquellos que recibieron promesas de propiedad por parte del estado, para promocionar la ocupación de tierras de frontera, hasta aquellos que simplemente se asentaron en tierras vacuas– y personas de mayor jerarquía social que intentaban acreditar títulos de propiedad sobre extensiones más dilatadas; en general uno de estos presuntos propietarios entraba en conflicto con numerosos pequeños productores, a quienes intenta extrañar de lo que considera sus tierras. Aunque es evidente la asimetría de influencia y capacidad de movilización de recursos –de conocimiento, económicos, sociales–, los conflictos no siempre se resuelven en beneficio de los propietarios, dados los argumentos ya ofrecidos sobre la ideología y el diseño de política que dominaba al estado borbónico, y a su primer heredero independiente. Se ha argumentado que con la Independencia, estos grandes personajes acrecentarían su influencia sobre autoridades mucho más próximas a ellos, aumentando la posibilidad de imponer sus conveniencias a través del estado. Pero investigaciones recientes sugieren que si bien esto es en parte cierto, el panorama continúa siendo más matizado (por razones que ya veremos) tanto en la década de 1810 como en las siguientes. Porque en efecto, en tanto fracasaban las colonias agrícolas gubernamentales, y la enfiteusis favorecería la concentración de la propiedad pese a las disposiciones que intentaban lo contrario, centenares (y recordemos que unos cuantos cientos de familias no son pocos, cuando para 1838 había en total unas 13.000 familias en toda la campaña) de pequeños productores reclamaban derechos sobre

tierras que ocupaban desde hacía tiempo, en tanto otros miles trabajaban como arrendatarios, aparceros, agregados o pobladores en tierras ajenas.

El panorama se vuelve entonces complejo. Si por un lado, el esfuerzo del estado no logra promover una clase de pequeños colonos independientes, propietarios de sus parcelas, por otro, subsiste un amplio sustrato de pequeños campesinos con títulos precarios sobre sus tierras, o trabajando como arrendatarios o aparceros. Algunos ocupantes precarios lograron acceder a la propiedad, e incluso transformarse en importantes hacendados. Un ejemplo notable es el de Jacinto Machado, quien en algún momento entre 1813 y 1818 era ocupante precario de unas tierras en Chascomús que eran reclamadas por un tal José Domínguez.¹¹ El juicio finalmente se resolvió a favor de Domínguez¹², y aunque este ofreció a Machado permanecer en sus tierras (seguramente como agregado o arrendatario) este prefirió recibir otras en compensación, las que le fueron otorgadas en el propio partido de Chascomús de sobrantes fiscales. Así, al igual que otros de los que se hallaban en la misma situación, Machado llegó a ser propietario de una modesta estancia. Pero no se conformó con ello. Más tarde, compró tierras más extensas en la nueva frontera, y en 1839 aparece en el puesto 57 entre los más ricos propietarios de la provincia.¹³ Ese mismo año participó en un levantamiento contra Rosas, lo que le costaría la vida y sus propiedades. Eventualmente, éstas le fueron devueltas a sus herederos, y su hijo menor Benito, sobreviviente a la represión de 1839, llegó a ser un gran propietario y caudillo de frontera mitrista en la segunda mitad del siglo. Entre los expulsados por Domínguez en 1819, figuran otros nombres como Leonardo Pereyra y Pedro Rosas, que asociamos a grandes propietarios unas décadas después, pero en esos casos es dudoso que estén relacionados. Aunque no cabe duda de que algunos de los expulsados que recibieron tierras en compensación se transformaron en estancieros, al menos en una escala menor o intermedia.

Sin embargo, los mecanismos que vemos operando en este caso, así como otras políticas diseñadas en el mismo sentido, no derivaron, como ya hemos señalado, en la consolidación de una clase de pequeños o medianos productores propietarios, como la que se consolidaba por esos años en Sugar

Creek, o la que surgió décadas más tarde en Alberta. ¿Qué llevó a que pese a la expresa intención del Estado de favorecer ese tipo de desarrollo, y a la existencia de un sector social que podría haber ocupado ese escalón social, la estructura agraria evolucionara en una dirección diferente? Volveremos sobre esta pregunta más adelante. Antes de hacerlo, conviene continuar con la revisión general de las normas y la estructura agraria.

Superada la profunda crisis de 1827-1829, el régimen político que se afianzó, asociado a la figura del gobernador Juan Manuel de Rosas, ha sido identificado como la etapa de consolidación de la gran propiedad agraria, con un Estado fuertemente asociado al sector terrateniente emergente. Una vez más, investigaciones recientes matizan este esquema. Sin duda, el discurso agrarista que caracteriza tanto la etapa previa como la posterior a Rosas estuvo menos presente en la política oficial de su gobierno. Y la decisión de vender las tierras en enfiteusis, además de sus connotaciones fiscales –y del desconocimiento de los derechos de los acreedores de una deuda pública impaga– reforzó sin duda el régimen de la gran propiedad. Pero simultáneamente, el Estado debía asegurar su legitimidad y su poder en los sectores más vastos de la población. En un contexto de constante conflicto, debía recurrir a la movilización popular y la fuerza como fuente última de dominio. Así, las normas consuetudinarias que regulaban el derecho a la ocupación de tierras debían ser en buena medida respetadas, por un régimen que en los momentos críticos debía descansar en sus bases populares.¹⁴ No fue esta una situación excepcional. Varias investigaciones recientes muestran como en diversas etapas y lugares, desde 1810 en adelante, los intereses y derechos (tal como ellos mismos los entendían) de unos sectores subalternos que, transformados en milicianos, eran base importante de poder, debían ser muy tenidos en cuenta.¹⁵

Por ello, si bien el balance de la era de Rosas puede apuntar a la consolidación de la gran propiedad, sobrevivieron simultáneamente las diversas instituciones y costumbres que aseguraban las formas de tenencia precaria, y la diversificación de la estructura productiva. El análisis de Gelman y Santilli (2006) sobre la estructura de la producción en 1839 muestra una amplia presencia de pequeños productores. Este sector está mucho menos

presente en la estructura de la propiedad. En balance, la política de tierras de la época de Rosas puede ser considerada como favorable a la gran propiedad, aunque no libre de ambigüedades. Por un lado, respondiendo a incentivos fiscales, pero seguramente también a una concepción del orden social en el que la concentración de la propiedad era vista con mucho menos renuencia que en otros gobiernos rioplatenses, la venta forzosa de las tierras en enfiteusis favoreció la concentración.

La distribución de tierras públicas a acólitos políticos y militares que participaron en las campañas contra las tribus indígenas recalcitrantes (vale decir, renuentes a aliarse a Rosas, o enemigas de las que lo hacían), o contra las rebeliones de 1839/40, terminó operando en igual sentido, ya que, como ocurriría años más tarde después de la campaña de Roca (1879), los boletos que habilitaban a obtener fracciones menores, que fueron distribuidos a oficiales de menor graduación y tropa, en general fueron vendidos, y terminaron siendo concentrados en un número relativamente reducido de personas que accedieron con ellos a propiedades de considerables dimensiones.¹⁶ Incluso boletos por extensiones importantes fueron vendidos y concentrados, muchas veces utilizados por enfiteutas para transformar sus arriendos en propiedad efectiva. Pero en realidad, una parte muy importante de los premios y donaciones efectuados por la Legislatura de Buenos Aires en la época de Rosas jamás se concretaron en privatización efectiva de la tierra pública (Infesta y Valencia, 1987). Esto, seguramente, está reflejando una situación en la que para muchos habitantes de la provincia de Buenos Aires en la época, la definición de derechos de propiedad sobre un bien cuya oferta era aparentemente ilimitada no entrañaba un valor significativo. Particularmente, si se trataba de tierras sin ningún tipo de mejoras, alejadas de todo centro poblado, y expuestas a los riegos de incursiones indígenas o de robos de mal vivientes, sobre las que el estado no podía asegurar ningún tipo de control. Debe recordarse que en este período, en una explotación ganadera, la tierra representaba una parte muy menor de la inversión.

Por otro lado, las necesidades políticas del gobernador atentaron contra la coherencia de una política destinada a concentrar y consolidar la

propiedad. El hecho de que Rosas apelara a las confiscaciones de tierras como un castigo a sus enemigos políticos en la coyuntura de 1839/41 (para nada un factor secundario, ya que éstos comprendían a una considerable proporción de los mayores propietarios de la provincia), atentaba contra aquello que buscaba consolidar. Así lo entendió el propio gobernador, que en el ocaso de su régimen, retornó a algunos herederos de sus enemigos varias de las propiedades que les había confiscado en el fragor del enfrentamiento.¹⁷ Pero igualmente importante, al menos, es el hecho ya señalado de que Rosas debía mantener el apoyo de los sectores populares, que incluían a miles de productores con derechos precarios sobre sus tierras. Así, aunque sin duda la etapa rosista (especialmente antes de 1840) consolidó la gran propiedad, en parte como expreso diseño institucional del Estado, estuvo muy lejos de resolver definitivamente la cuestión de la propiedad rústica. A la caída de Rosas, en 1852, una enorme cantidad de la tierra de la provincia de Buenos Aires continuaba en poder del Estado, mucha de ella aún vacua, y existían incontables situaciones en que aún debían precisarse los derechos de propiedad, tanto en el caso de pequeños productores con derechos precarios, como de grandes extensiones cuyos ocupantes aún no habían podido o querido consolidar su tenencia.

En muchos sentidos, la etapa de Rosas fue un paréntesis en la forma en que el Estado de la provincia de Buenos Aires concibió el proceso de privatización de las tierras fiscales. A su caída, volvió a prevalecer la idea de favorecer el fraccionamiento, la pequeña propiedad, y la agricultura. Sin embargo, estaba el problema de los derechos de propiedad asignados por su gobierno, incluyendo los del propio ex gobernador y sus acólitos. Esto, en un contexto que ahora juzgaba aquella etapa como una deleznable tiranía, y que específicamente condenaba su política de tierras, a la vez que reconocía en los derechos de propiedad un principio fundante del orden social que se buscaba imponer.¹⁸ El resultado final, luego de varios cambios de rumbo, fue una solución intermedia, aunque en general respetuosa de los derechos de los particulares. Es notable, sin embargo, que la consolidación de grandes propiedades no sólo fue fruto del respeto a muchas de las medidas tomadas en la década de 1830, sino también de la restitución

de las propiedades expropiadas por Rosas en 1840 y 1841, que el propio gobernador había iniciado.

En otros aspectos, se conjugaron las necesidades prácticas de los gobiernos, que requerían de recursos fiscales, y la búsqueda de un modelo de desarrollo agrario basado en la pequeña agricultura independiente. Sarmiento ocupó el ministerio de gobierno de la provincia, e intentó desde ese cargo desarrollar una política de colonización, bajo la influencia de la experiencia norteamericana. Se buscó además evitar la venta de tierras públicas en grandes extensiones. Pero más allá de alguna experiencia particular, como el afamado caso de Chivilicoy, la política del gobierno no logró revertir el proceso de concentración. Más eficaces, en este caso, fueron los mercados, y las instituciones de herencia. Respecto de las segundas, siguiendo los viejos preceptos de las leyes castellanas, prevaleció el concepto de herencia igualitaria entre todos los herederos de ambos sexos. Aunque algunos estudios recientes han tratado de rastrear el impacto de tradiciones culturales diversas –en especial entre los grupos migratorios que comenzaron a llegar con creciente frecuencia desde la década de 1850–, la imagen que de ellos mismos emerge es que sólo de manera muy excepcional no se procedió a una repartición equitativa de los bienes.¹⁹ Es cierto que en algunos casos se buscó mantener la concentración de la propiedad dándole a algunos herederos (con frecuencia, herederas) bienes urbanos o móviles para no fraccionar la propiedad inmueble. Pero muchas veces esto no fue posible o buscado. El resultado concreto es que el fraccionamiento de la propiedad por herencia jugó un papel importante en ir disminuyendo la extensión de las propiedades, en especial en las tierras de ocupación más antigua.

En cuanto a los mercados, el desarrollo de una ganadería lanar refinada favoreció una estructura de producción más intensiva, con mayor uso de mano de obra y capital, a la vez que valorizó las tierras. Este tipo de producción promovió un mayor fraccionamiento de las unidades de producción, facilitando que familias de inmigrantes adaptadas a ella, eventualmente accedieran a la propiedad de parcelas en una escala mucho menos extendida que la antigua estancia de ganadería criolla. Pero simultáneamente, se inició un proceso de fuerte tecnificación de la ganadería

en las grandes estancias. Eventualmente, este llevó a que muchos establecimientos en gran escala adquieran gran eficiencia productiva. Se consolidó así un nuevo tipo de gran estancia, caracterizada por una moderna organización empresarial, una constante renovación de las prácticas productivas y métodos de trabajo, etc. En cierto sentido, se trató de grandes empresas líderes del sector, al estilo del capitalismo más moderno.²⁰ Así la transformación tecnológica de la producción, que intensificó enormemente el valor relativo de la tierra, favoreció la concentración. Una legua cuadrada (unas 3.000 ha.), con la tecnología dominante en 1840, podría considerarse una extensión más bien reducida. Quince años más tarde, en pleno auge lanar, era ya una unidad productiva de buen valor. Y para 1870, servida quizás por el ferrocarril, era ya una excelente propiedad. Así, dentro de una misma generación, una propiedad podía pasar de ser una modesta fuente de subsistencia, a la base de un considerable bienestar. Y si se conservaba indivisa por una generación más, para 1900 podía ser ya una pequeña fortuna.

Este fenómeno va acompañado de uno de los procesos más llamativos y menos conocidos de la historia agraria pampeana. Se trata de la paulatina desaparición o redefinición de la gran masa de pequeños productores autónomos o semi-autónomos con derechos precarios de acceso a la tierra. Todavía en el censo de 1869, se encuentra en las áreas rurales un número importante de “hacendados”, “estancieros” o “criadores” que no son propietarios. La información es corroborada en los catastros y las mensuras de la época. Se trata de propietarios criollos de ganado, que operan como aparceros, arrendatarios, agregados o puesteros en tierras ajenas, que ya difícilmente fueran fiscales, salvo en las zonas más alejadas de la frontera. Este espectro social no está ya presente una o dos décadas después. Como hemos visto, en muchos casos la tradición les otorgaba ciertos derechos sobre las tierras que ocupaban, aún sin tener títulos legalmente válidos. Conocemos algunos ejemplos en que la formación de estancias modernas, especialmente a partir de los años 1880, se realizó a costa de estas prácticas consuetudinarias (Larden, 1911). Pero hasta ahora, la historiografía no ha constatado hechos notables de resistencia a este cambio de prácticas en

la aplicación de los derechos de propiedad en la región pampeana. Es posible que según el viejo ejemplo de Machado, algunos de estos tenedores precarios hayan progresado para constituirse en propietarios (en el ejemplo citado en la nota anterior, hay un caso en que así parece ocurrir); pero seguramente la mayoría desaparece de los registros sin dejar rastros. ¿Se transforman en trabajadores asalariados, en aparceros o en arrendatarios dentro de una definición más capitalista de los derechos de propiedad? Sin duda, este cambio nos señala aspectos importantes en la definición del orden social que requieren ser reconsiderados.

Entre 1852 y 1860 la provincia de Buenos Aires estuvo separada del resto del país, que se organizó constitucionalmente en 1853. Tras derrotar a Rosas, ocupó la presidencia Justo José Urquiza, que había sido gobernador y caudillo de Entre Ríos y también el más importante terrateniente de aquella provincia. Ello no impidió que el proyecto político que cobijaba, al igual que el de sus rivales porteños, prohiciera la colonización agrícola como uno de los instrumentos institucionales para el desarrollo económico del litoral. Urquiza llevó adelante proyectos de colonización en sus propias tierras y apoyó otros en su provincia, así como en la vecina Santa Fe; estos últimos notablemente más exitosos.²¹ Reunificada la nación entre 1860 y 1862, el proceso continuó con ímpetu. Un importante segmento del centro norte de la provincia, así como varios puntos dispersos en Entre Ríos, en la propia Buenos Aires, y en algunas otras zonas del interior cambiaron radicalmente la estructura de propiedad, surgiendo una miríada de pequeños agricultores – propietarios, en general provistos por los nuevos flujos migratorios. Notablemente, este proceso no se contrapuso a la simultánea consolidación de una gran propiedad de estructura más moderna, según lo ya señalado.

Entre tanto, los principios conceptuales que regían la política de tierras no variaron en lo sustantivo. Cuando se siguen la discusión de las normas, los escritos de los contemporáneos, las ideas prevalecientes en la prensa, se continúa observando el predominio de lo que hemos llamado el modelo agrarista; como vimos, en general compartido por la política de tierras en Estados Unidos y Canadá. De este modelo surgió buena parte de la legislación del período, incluyendo su máxima expresión, la

conocida como Ley Avellaneda de 1876, que seguía bastante de cerca los lineamientos de la *Homestead Act* de Estados Unidos de 1862. Sin embargo, fue escaso el impacto específico de estas normas. La dinámica de colonización continuó con vigor en Santa Fe, por lo menos hasta la crisis de 1890, pero no se propagó en similar medida a otras zonas. En muchas otras provincias se formaron colonias agrícolas, pero más como caso excepcional que como regla.

Cuando a través de las campañas militares de 1876-79, el estado nacional logró doblegar a las parcialidades indígenas, e incorporar a su dominio efectivo extensas tierras en el sur de la región pampeana y la Patagonia, y en el Chaco, volvieron a ponerse en juego los modelos de estructura agraria que este proceso debía favorecer. Viéndolo en perspectiva, resulta evidente que las ideas prevalecientes que favorecían la colonización en pequeña escala no guardaban relación con una demanda efectiva que permitiera llevarla a la práctica. Así, aunque la ley de 1876 estaba en plena vigencia, y la legislación específica dictada a raíz de este proceso buscó fomentar el fraccionamiento en extensiones limitadas –aunque también presionada por las necesidades fiscales, preveía una privatización en mayor escala– el resultado efectivo fue que sólo por excepción se formaron colonias, en tanto predominó la consolidación de empresas modernas en considerable escala. La estructura de la propiedad en los nuevos territorios se pareció más a la de Buenos Aires o Entre Ríos, que a la del centro-norte de Santa Fe. Desde luego, en el caso de la Patagonia las condiciones ecológicas y de comunicaciones condicionaban el proceso. Aunque cabe señalar que a comienzos del siglo XX, en áreas patagónicas beneficiadas con riego surgió una estructura de producción intensiva de pequeña escala.

Es notable, entonces, como en la etapa final de la incorporación de tierras al proceso productivo, continuó una cierta dualidad entre lo que los intelectuales y políticos pretendían llevar a cabo con la privatización de la tierra, con fuerte influencia en las normas e instituciones creadas por el estado, y lo que efectivamente sucedió. Sin duda, la realidad ecológica y económica limitan la efectividad de la normativa, y se generan mecanismos que permiten ir ajustando las normas a las prácticas. Pero al igual que

en el caso norteamericano o canadiense, por bastante tiempo estas se elaboran sobre la base de un modelo de ocupación con frecuencia alejado de las condiciones prácticas en las que se desarrolla la privatización.

Añadamos un último ejemplo. Insistiendo en la idea de promover la fragmentación de la propiedad y el desarrollo de la agricultura en pequeña escala, cuando ya la casi totalidad de las tierras de la provincia de Buenos Aires se hallaban en manos privadas, se aprobó en 1887 una ley provincial conocida como de Centros Agrícolas. Esta preveía o bien la expropiación de tierras para crear los centros, o su formación voluntarias por propietarios o empresarios intermediarios, que se acogieran a los términos favorables de la ley, que incluía facilidades tributarias y financieras. El Estado no llevó a cabo una política sistemática de expropiaciones, pero hubo numerosos particulares que se acogieron a la norma. Se ha dicho que más con el propósito de obtener las ventajas que esta acordaba, que con serias intenciones colonizadoras. La crisis de 1890, en todo caso, contribuyó a que así fuera. Lo concreto es que, una vez más, fueron muy pocas las colonias que emergieron de este enésimo proyecto de cambiar la estructura de la propiedad en la provincia.

Curiosamente, casi al mismo tiempo la agricultura comenzó una muy pujante expansión en la provincia, basada en un conjunto muy diverso de formas contractuales: grandes propietarios que apelaban a trabajo asalariado; grandes contratistas que tomaban importantes extensiones en aparcería, aportando la maquinaria y la mano de obra, y pagando al propietario un porcentaje de la cosecha como arriendo; empresas colonizadoras intermediarias que tomaban grandes extensiones para subarrendarlas o entregarlas en aparcería a pequeños colonos; el muy mencionado contrato de aparcería transitorio, que buscaba desarrollar pasturas en los campos luego de varias cosechas; un menos frecuentemente citado contrato de aparcería o arriendo que se renovaba año tras año, y en algunas épocas y regiones, la emergencia de medianos y pequeños propietarios agricultores, surgidos más del mercado de tierras que de la legislación (Alvarez y Zeberio, 1991; Balsa, 1993; Bjerg, 1991). En fin, una enorme diversidad de instituciones cuya emergencia respondió más a condiciones de mercado y la idiosincrasia propia de los actores que a la voluntad del legislador.

Una revisión de las bases programáticas sobre las que se formuló la mayor parte de la política agraria desde épocas virreinales hasta fines del siglo XIX, sugiere que en ella predominaron la continuidades por sobre las propuestas divergentes. Y aunque éstas existieron, difícilmente puede considerárselas responsables de las distancias entre la estructura agraria que en efecto emergió, y el modelo buscado. Por otro lado, los fundamentos de las políticas en América del Norte no fueron tan diferentes de los del sur y tampoco allí su resultado fue el buscado –aunque en muchas regiones, sí se asemejó más a éste. Pero en todo caso, en ambos extremos del continente se manifestó la distancia entre el proyecto pergeñado por el legislador –afectado por la falta de conocimiento de las realidades ecológicas²² y de la evolución de los mercados, y por una concepción ideológica de cómo debía ser la realidad– y la emergencia de economías agrarias competitivas. Y contrariamente a lo que creyeron los contemporáneos, y muchos historiadores posteriores, no es en absoluto evidente que las que surgieron en el Río de la Plata fueran menos eficientes que las de sus pares del Norte.

Con frecuencia se ha señalado (en especial autores anglosajones) que en América del Norte la aplicación de instituciones democráticas en la asignación de las nuevas tierras habría generado una economía agraria eficiente, próspera, y que reforzaba sus bases institucionales. En América Latina en general, y en especial en el Río de la Plata, la concentración del poder había resultado en una cuasi - monopolización de la tierra, que a su vez creó, entre otras cosas, una sociedad muy desigual y una estructura económica poco eficiente. Hemos visto los problemas de este esquema. Si pensamos en sus resultados en el siglo XX, y la situación a inicios del siglo XXI, observamos que la estructura productiva agraria pampeana no sólo le permitió a la Argentina ocupar un lugar destacado en el comercio internacional de productos agrarios de climas templados, sino que cuando a partir de 1930 las condiciones de la economía internacional primero, y las políticas económicas internas después, perjudicaron fuertemente al sector, éste logró readaptar su estructura para sobrevivir y para renacer con vigor bajo condiciones más favorables a partir de los años 1960. En esta nueva etapa, la modernización fue siempre en progreso, pese a que en reiteradas

ocasiones debió hacer frente a políticas que no le fueron favorables, tales como la valorización de la moneda local, o verse transformado en fuente de subsidios para el estado u otros sectores de la economía (Gerchunoff y Fajgelbaum, 2006). En contraste, el sector agrario de las economías de América del Norte, si bien también ha disfrutado de la transformación modernizadora, lo ha hecho en base a la protección estatal y a la transferencia de subsidios hacia dicho sector de manera progresiva desde 1930. De esta forma, el caso modelo de transferencia de la tierra ha dado a la larga por resultado una economía agraria menos competitiva que aquel supuestamente signado por una inadecuada concentración.

En realidad, creo que lo que esta experiencia ilustra es lo ilusorio de los modelos ideales en un mundo dominado por la limitación de los conocimientos y el carácter imprevisible de los resultados de la acción humana. Una mirada más atenta a ejemplos concretos de la experiencia norteamericana en la asignación de los recursos naturales producidos por la expansión hacia el Oeste, mostró cómo desde el inicio existió una notable distancia entre el modelo de la legislación agraria y las prácticas del proceso de privatización. Es un lugar común en la literatura histórica sobre la temática comprobar que los mecanismos efectivos distaron considerablemente de la intención institucional. Así, el supuesto ideal jeffersoniano realizado en la América del Norte ni fue tan universal como supone el esquema que lo contrasta con el latifundio rioplatense, ni respondió estrictamente al diseño institucional del Estado Federal norteamericano.

En el Río de la Plata, la estructura agraria que se consolidó a fines del siglo XIX fue mucho más compleja de lo que la historiografía ha supuesto. Las instituciones que la regularon se fueron forjando por un complejo proceso histórico. La etapa final de la era colonial fue mucho menos concentrada de lo que se ha dicho. Pero los avatares del régimen político y sobre todo la debilidad del proceso de poblamiento impidieron que se consolidara una estructura más fraccionada de la propiedad. En la primera mitad del siglo XIX emergieron fuerzas importantes a favor de la concentración de la propiedad. Pero la estructura política, entre otras cosas, ayudó a mantener una cuota de democracia social mucho mayor de lo que en general se

ha supuesto, y ésta ayudó a preservar derechos de acceso a la tierra para un amplio conjunto de pequeños productores.

Por razones que aún deberemos comprender mejor, en la segunda mitad del siglo, si las elites políticas estuvieron muy lejos de convivir en armonía, apelaron de manera cada vez menos frecuente a la movilización de los sectores subalternos para definir sus conflictos. O por algún motivo, éstos perdieron autonomía en la formulación de sus reclamos. No es sencillo comprender la lógica en la actuación de este sector social. Los estudios sobre la primera mitad del siglo nos muestran la firme presencia de los sectores subalternos criollos defendiendo sus derechos, incluyendo el acceso a la tierra. Tanto observadores contemporáneos como historiadores –desde Félix de Azara a Bartolomé Mitre, que fue un poco de ambas cosas– han destacado su visible autonomía social. Para algunos, esta les permitió un ascenso en la escala social. Pero para la mayoría, la segunda mitad del siglo parece haber ido marcando paulatinamente la desaparición de sus posibilidades de acceso a la tierra. Seguramente, el arribo masivo de inmigrantes jugó un papel importante en esta evolución. Estos últimos parecen haber gozado de alguna ventaja, que los hizo aparecer de manera más frecuente entre los beneficiarios de las posibilidades de acceso a la tierra. Por ello, en tanto se proclamaba el deseo de democratizar la propiedad, los proyectos que buscaban transformar a los viejos sectores de pequeños productores rurales criollos en propietarios eran marcados por el fracaso (Hernández, 1980). En cambio, un renovado actor, el inmigrante europeo, fue adquiriendo mayor centralidad, y labrándose un lugar en la estructura agraria, que si no siempre fue el que se había previsto para él (aunque en algunos casos se aproximó considerablemente), no por ello fue percibido como un fracaso por los propios actores.

Este balance, nos muestra una notable distancia entre los proyectos y la realidad. Así mismo, sugiere que no necesariamente los proyectos mejor intencionados diseñan esquemas institucionales que maximizan el aprovechamiento de las oportunidades. Por el contrario, en consonancia con desarrollos conceptuales recientes, las instituciones efectivas que regularon el derecho de propiedad sobre las tierras pampeanas fueron el resultado de un

proceso histórico complejo, en el que intervinieron múltiples factores. Las condiciones físicas de los recursos disponibles, las instituciones existentes en la sociedad, los proyectos de los dirigentes, las mentalidades de los actores sociales, la oferta de factores y la evolución de los acontecimientos se tejieron de manera compleja para dar por resultado una estructura agraria que, aunque distante de los ideales de legisladores y de posteriores historiadores, fueron eficaces en poner en marcha un sistema productivo que logró considerables progresos.

- 1 Con frecuencia estuvieron sujetos a las instituciones de otras sociedades que los ocupaban previamente. En ocasiones, parte de esos territorios –por lo general, una parte menor– es retransferida por la nueva sociedad que los ocupa, a la anterior o a algunos de sus integrantes, pero definiendo los derechos de propiedad en sus propios términos.
- 2 Nuestra discusión se centra en la región pampeana y provincias litorales, especialmente la Banda Oriental, Entre Ríos y Buenos Aires.
- 3 Una revisión de estos trabajos más recientes en Míguez (2006).
- 4 Otro ejemplo interesante es Volckart (2002).
- 5 Es gráfica al respecto la expresión de Adelman (1999, p. 12) “*the culture as destiny crowd*”, refiriéndose a los historiadores para los cuales el destino de subdesarrollo estaba escrito en la herencia cultural hispana. Desde luego, estas son ideas paralelas a las que mencionamos al comienzo de este ensayo, que atribuyen el atraso del Río de la Plata a una concentración de tierras. Ver Míguez (2005).
- 6 Un buen resumen de muchos de estos mecanismos en White (1991).
- 7 Los trabajos de John Philip Reid (1980 y 1997) enfatizan la continuidad entre las prácticas legales del nuevo Oeste respecto de la sociedad de origen de los inmigrantes. Otras investigaciones sugieren que aunque la influencia de las mentalidades en la conformación de las instituciones es muy fuerte, el proceso es menos lineal.
- 8 Algo similar ocurrió en la Patagonia Argentina, aún con campos ubicados en la más rica zona cordillerana, en condiciones productivas no tan disímiles. Míguez (1985, cap. 3, segunda parte).
- 9 La bibliografía sobre este tema es bastante amplia. Un clásico es Barrán y Nahum (1985). También Sala de Tourn et als., (1978) que es una parte de la extensa investigación de los autores en esta temática.
- 10 Aunque no necesariamente los colonos que llegaron, y que no se consolidaron como pequeños agricultores en las colonias propuestas. Algunos de ellos se transformaron en exitosos comerciantes en Buenos Aires, y también se encuentran algunos de sus apellidos (en ocasiones, los mismos comerciantes) entre los grandes propietarios de la provincia de Buenos Aires unas décadas más tarde.
- 11 Guillermo Banzato (2005) nos relata como Domínguez, quien adquirió la tierras en 1808, inició tramites para expulsar un conjunto de *squatters* que allí se encontraban, algunos de los cuales se contaban entre los primeros pobladores de la guardia, creada en la década de 1780. Machado no figura en listados de 1812 y 1813, pero sí en uno de 1818. Es probable que haya adquirido estos derechos precarios por compra o herencia de alguno de los ocupantes de 1813 que ya no figuran en 1818 –conocemos ejemplos que muestran que estos derechos podían enajenarse– aunque tampoco es imposible que simplemente se haya asentado en las tierras en litigio.
- 12 Seguramente no es mera coincidencia que esta resolución favorable a Domínguez haya ocurrido durante el directorio de Pueyrredón.

- 13 Agradezco a Jorge Gelman que me facilitó amablemente información sobre esta trayectoria. El Listado en Gelman y Santilli, 2006.
- 14 Sobre el peso de la costumbre en la regulación de las instituciones del mundo agrario rioplatense, pueden verse los trabajos de Raúl Fradkin (1996 y 1997); Gelman (1998), muestra como estas instituciones tradicionales siguieron pesando en la campaña de Buenos Aires en la época de Rosas. Sobre el recurso de Rosas al apoyo popular en coyunturas críticas como las de 1829, 1835 y 1839/40, puede verse Pilar González Bernaldo, (1987) y Gelman (2002). En la línea general de este argumento, Míguez (2003).
- 15 Otro ejemplo, referido a tiempos tempranos de la revolución, puede hallarse en Fradkin (2001). Sara Mata ha mostrado situaciones similares en la frontera chaqueña de Salta. Igualmente, se ha señalado que la presión de este tipo de situaciones fue un factor en la política agraria artiguista.
- 16 Puede que en ello operara una cierta lógica. Esta sería que el proceso de transformar el boleto que acreditaba el derecho, en la propiedad efectiva de la tierra, estuviera fuertemente sometido a economías de escala. Vale decir, el costo de hacerlo efectivo en una unidad menor era demasiado alto en relación al valor de la propiedad que se adquiría, pero en términos relativos se reducía a medida que aumentaba el tamaño de esa propiedad.
- 17 No así los ganados expropiados, que habían contribuido a financiar la continuidad del régimen. Ver Gelman y Schoeder (2003).
- 18 Así lo explicaba Nicolás Avellaneda en el texto citado. En el mismo sentido se pronunciaba Justo José de Urquiza, vencedor de Rosas y hombre fuerte del momento, rechazando la expropiación de su derrotado. Ver Cárcano, 1917, p. 113 y ss..
- 19 Por ejemplo, Zeberio, Bjerg y Otero (1998). Estudios recientes de R. Hora (2001, 2002, 2003 y 2005) muestran las estrategias de familias de la elite.
- 20 Ejemplo de ellas es el sector de cabañas, especializadas en la producción de reproductores finos; ver Sesto (2005). Otros ejemplos en los trabajos citados de Hora, o en Míguez (1985).
- 21 El clásico en este tema, Ezequiel Gallo (1983): *La pampa gringa*. Sobre otros de los proyectos de colonización creados o apoyados por Urquiza, Cárcano (1917).
- 22 Cabe recordar aquí la referencias de Ezequiel Gallo (1983, pp. 20-21) al pronóstico sombrío sobre la agricultura en Santa Fe antes del auge colonizador, luego desmentido por los hechos.

Bibliografía

- Adelman, Jeremy (1999): *Colonial Legacies*, New York: Rutledge.
- Alvarez, Norberto; Blanca Zeberio (1991): “Los inmigrantes y la tierra. Labradores europeos en la región sur de la campaña bonaerense (Argentina) a principios del siglo XX”, *Estudios Migratorios Latinoamericanos*, 17.
- Avellaneda, Nicolás (1865): *Estudio Sobre las Leyes de Tierras Públicas*, Buenos Aires.
- Bagú, Sergio (1966): *El Plan Económico del Grupo Rivadaviano, 1811-1827*, Rosario: Universidad Nacional del Litoral.
- Balsa, Javier (1993): “La conformación de la burguesía rural local en el Sur de la pampa argentina desde fines del siglo XIX hasta la década del treinta; El partido de Tres Arroyos” en Marta Bonaudo; Alfredo Pucciarelli (comps.), *La problemática agraria. Nuevas aproximaciones*, Buenos Aires: CEAL, 3 vols.
- Banzato, Guillermo (2005): *La expansión de la frontera bonaerense. Posesión y propiedad de la tierra en Chascomús, Ranchos y Monte, 1780-1880*; Quilmes: Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes.
- Barrán, José Pedro; Benjamín Nahum (1985): *Bases económicas de la revolución artiguista*, Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental (4ta ed.).
- Bjerg, María Mónica (1991): “Donde crece el oro. La incorporación de los inmigrantes daneses a la estructura productiva del centro-sur bonaerense, 1848-1930”, *Anuario IEHS*, 6.
- Bogue, Allan; Margaret Bogue (1957): “Profits and the Frontier Land Speculator”, *Journal of Economic History*, 17.
- Cárcano, Miguel Ángel (1917): *Evolución Histórica del Régimen de la Tierra Pública. 1810-1916*, Buenos Aires: Medesky (se cita la versión de EUDEBA, 1972).
- Chiaromonte, José Carlos (1982): *La crítica Ilustrada de la Realidad*, Buenos Aires: CEAL.
- Djenderedjian, Julio (2003): “Economía y sociedad en la Arcadia criolla.

- Formación y desarrollo de una sociedad de frontera en Entre Ríos, 1750 – 1820”, Tesis doctoral de la Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires.
- Elofson, Warren (2000): *Cowboys, Gentlemen and Cattle Thieves*, Montreal: McGill-Queen’s University Press.
- Faragher, John Mack (1986): *Sugar Creek. Life in the Illinois Prairie*, New Haven: Yale University Press.
- Fradkin, Raúl (1997): “Entre la ley y la práctica: la costumbre en la campaña bonaerense de la primer mitad del siglo XIX”, *Anuario IEHS*, 12.
- Fradkin, Raúl (1996): “Según la costumbre del pays: costumbre y arriendo en Buenos Aires durante el siglo XVIII”, *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana Dr. Emilio Ravignani*, 11.
- Fradkin, Raúl (2001): “‘Fascinerosos’ contra ‘cajetillas’. La conflictividad rural en Buenos Aires durante la década de 1820 y las montoneras federales”, *Illes e Imperis. Estudis d’història de las societats en el món colonial i postcolonial*, Barcelona: Universitat Pompeu Fabra, Facultat d’Humanitats, 5, Tador, pp. 5-33.
- Gallo, Ezequiel (1983): *La pampa gringa*, Buenos Aires, Sudamericana.
- Gelman, Jorge; Daniel Santilli (2006): *De Rivadavia a Rosas. Desigualdad y crecimiento económico*, Buenos Aires: Siglo XXI.
- Gelman, Jorge y María Inés Schoeder (2003): “Juan Manuel de Rosas contra los estancieros: Los embargos a los “unitarios” de la campaña de Buenos Aires”, *Hispanic American Historical Review*, 83, 3.
- Gelman, Jorge (2002): “La rebelión de los estancieros. Algunas reflexiones en torno a los Libres del Sur de 1839”, *Entrepasados*, 2.
- Gelman, Jorge (1998): “Un gigante con pies de barro. Rosas y los pobladores de la campaña”, en Noemí Goldman y Ricardo Salvatore (comps), *Caudillos Rioplatenses. Nuevas miradas a un viejo problema*, Buenos Aires: EUDEBA.
- Gelman, Jorge (1997): *Un funcionario en busca del Estado. Pedro Andrés García y la cuestión agraria bonaerense, 1810-1822*, Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmas.
- Gerchunoff, Pablo; Pablo Fajgelbaum (2006): *¿Por qué Argentina no fue*

- Australia? Una hipótesis sobre un cambio de rumbo*; Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- González Bernaldo, Pilar (1987): “El levantamiento de 1829: el imaginario social y sus implicaciones políticas en un conflicto rural”, *Anuario IEHS*, 2.
- Hernández, José (1980): “Colonias formadas por hijos del país”, en Tulio Halperín (ed.), *Proyecto y Construcción de una Nación*, Caracas: Biblioteca Ayacucho.
- Hora, Roy (2003): “The making and evolution of the Argentine economic elite: the example of the Senillosas”, *Hispanic American Historical Review*, 83, 3.
- Hora, Roy (2005): “Del comercio a la tierra y más allá: los negocios de Juan José y Nicolás de Anchorena (1810-1856)”, *Desarrollo Económico*, 176.
- Hora, Roy (2002): “La élite social argentina del siglo XIX. Algunas reflexiones a partir de la historia de la familia Senillosa”, *Anuario IEHS*, 17.
- Hora, Roy (2001): *The Landowners of the Argentine Pampas. A Social and Political History 1860-1945*, Oxford: Clarendon Press. Versión castellana ampliada: *Los terratenientes de la pampa argentina. Una historia social y política, 1860-1945*, Buenos Aires: Siglo XXI de Argentina Editores, 2002.
- Infesta, María Elena; Marta Valencia (1987): “Tierras, premios y donaciones. Buenos Aires: 1830 –1860”, *Anuario IEHS*, 2.
- Larden, Walter (1911): *Argentine plains and Andean Glaciers: Life on an Estancia and on an Expedition to the Andes*, Londres.
- Levene, Ricardo (1962): *Investigaciones acerca de la historia económica del Virreinato del Plata*, Buenos Aires: Academia Nacional de la Historia.
- Míguez, Eduardo (2005): “El fracaso argentino. Interpretando la evolución económica en el ‘corto siglo XX’”, *Desarrollo Económico*, 176.
- Míguez, Eduardo (2003): “Guerra y Orden social en los orígenes de la Nación Argentina, 1810 - 1880”, *Anuario IEHS*, N° 18.

- Míguez, Eduardo (2006): “¿Veinte años no es nada? Balance y perspectivas de la producción reciente sobre la gran expansión agraria, 1850 – 1914”, en Jorge Gelman (comp.), *La historia económica Argentina en la encrucijada. Balances y perspectivas*; Buenos Aires: Prometeo/Asociación Argentina de Historia Económica.
- Míguez, Eduardo (1985): *Las tierras de los ingleses en Argentina*, Buenos Aires: Editorial de Belgrano.
- Míguez, Eduardo (1986): “La expansión agraria de la Pampa Húmeda (1850-1914). Tendencias recientes de su análisis histórico”, *Anuario IEHS*, 1.
- North, Douglass C.; Thomas, Robert (1973): *El nacimiento del mundo occidental*, Madrid: Siglo XXI, 1987.
- North, Douglass C. (1987): *Estructura y cambio en la historia económica*, Madrid: Alianza Editorial.
- North, Douglass C. (1990): *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge: Cambridge University Press.
- North, Douglass C. (2005): *Understanding the Process of Economic Change*, Princeton: Princeton University Press.
- North, Douglass C.; Weingast, Barry (1989): “Constitution and commitment: the evolution of institutions governing public choice in seventeenth century England”, *Journal of Economic History*, 49, 4.
- Reid, John Phillip (1980): *Law for the Elephant. Property and social behaviour on the Overland Trail*, San Marino (California): The Huntington Library.
- Reid, John Phillip (1997): *Policing the Elephant: Crime, punishment and social behaviour on the Overland Trail*, San Marino (California): Huntington Library.
- Sala de Touron, Lucía; de la Torre, Nelson; Rodríguez, Julio (1978): *Artigas y su revolución agraria 1811-1820*, Buenos Aires: Siglo XXI.
- Sesto, Carmen (2005): *La vanguardia ganadera bonaerense, 1856-1900*, Buenos Aires: Siglo XXI.
- Swierenga, Robert P. (1968): *Pioneers and Profits. Land Speculation on the Iowa Frontier*, Ames: Iowa State University Press.

- Voisey, Paul (1988): *Vulcan. The making of a Prairie Community*, Toronto: University of Toronto Press.
- Volckart, Oliver (2002): “Central Europe’s Way to a Market Economy, 1000 - 1800”, *European Review of Economic History*, 6.
- White, Richard (1991): *It’s Your Misfortune and None of my Own. A New History of the American West*, Norman: University of Oklahoma Press.
- Zeberio, Blanca; Bjerg, María Mónica; Otero, Hernán (1998): “De hijos excluidos a padres igualitarios. Prácticas de herencia de vascos y daneses en las tierras nuevas del sur bonaerense, 1870-1930”, en Blanca Zeberio, María Bjerg y Hernán Otero, *Reproducción social y sistemas de herencia en una perspectiva comparada. Europa y los países nuevos (siglos XVIII al XX)*, Tandil: IEHS.