

Con este número iniciamos la edición de la Revista *Estudios Rurales*, publicación periódica del Centro de Estudios de la Argentina Rural de la Universidad Nacional de Quilmes.

Estudios Rurales propone una estructura que pretende sumar diversos tipos de colaboraciones referidas al estudio de la problemática rural en diferentes países y en todos los idiomas. Sus diferentes secciones tienen como objetivo impulsar la publicación de una amplia gama de aportes, con variado carácter y naturaleza. Las características de cada una de ellas nos permitirán ofrecer a los lectores una diversidad de posibilidades temáticas y a su vez, abrir un espacio a la comunidad académica para canalizar su producción científica.

¿Por qué decidimos emprender la edición de una revista con este perfil y las características temáticas antes señaladas?

En principio hay un elemento institucional fundante de esta propuesta. La revista cumple una misión clave en el funcionamiento del CEAR-UNQ, como lo es la necesidad de contar con un medio de difusión científico, que de cuenta, no solo de la producción de los miembros del Centro, sino también de toda la comunidad académica interesada en publicar y divulgar sus investigaciones referidas a la temática rural.

Asimismo, ER pretende servir de plataforma para un intercambio fecundo de información, debates y producción académica, sin limitaciones conceptuales ni disciplinares. Nuestro objetivo entonces, se centrará en impulsar este espacio, como una plataforma donde puedan converger variados y heterogéneos aportes sobre el mundo rural, que sirva, a su vez, para fomentar la discusión académica en torno a esta temática. Si estos objetivos se logran, el debate, la base de cualquier progreso científico, será entonces una realidad mucho más cercana.

Agroecología e Historia Agraria. Una hibridación necesaria

Manuel González de Molina
Laboratorio de Historia de los Agroecosistemas
Universidad Pablo de Olavide (Sevilla)

Resumen:

La historiografía viene sufriendo una aguda crisis de identidad motivada tanto por la obsolescencia de los supuestos epistemológicos, axiológicos y de las propias metateorías en las que ha basado su quehacer, como por el cambio en la función social del discurso histórico y del sujeto que lo elabora. Es una crisis sistémica que refleja estos tiempos de crisis civilizatoria y de mudanza histórica. Las grandes certezas de la modernidad y los relatos contruidos durante décadas para legitimarlas han dado paso a las incertidumbres del presente y del futuro más inmediato, dejando los relatos sobre el pasado sin la necesaria conexión con el presente.

Sin duda, la crisis desembocará en una nueva configuración civilizatoria de nuestras sociedades, tanto a un lado como a otro del Atlántico, que exigirá nuevas interpretaciones del pasado. Sólo podemos intuir algunos de sus rasgos y descartar aquellos que los últimos acontecimientos han arrojado al basurero de la historia. En este tiempo de dudas, es sumamente difícil y aún inconveniente, plantear alternativas cerradas al discurso histórico dominante; pero sí que podemos avanzar en la tarea de expurgar de lo viejo lo imprescindible y recoger de lo nuevo aquello que puede cimentar el camino hacia otros contenidos, otros lenguajes y otras funciones sociales que el discurso sobre nuestro pasado puede y debe cumplir.

La Historia Agraria, tal y como se ha practicado en la Península Ibérica y en Latinoamérica es un claro ejemplo de ello. Como subdisciplina surgió en la segunda mitad del siglo XX, muy vinculada al proceso de industrialización de la agricultura y a los obstáculos que las estructuras agrarias tradicionales oponían al crecimiento económico y a la modernización. Ese proceso hizo emerger la llamada “cuestión agraria”, esto es, los problemas históricos de acceso a la tierra que fueron también objeto preferente de estudio. La misión de los historiadores agrarios consistió en medir el crecimiento agrario y valorar si el sector había o no cumplido con el papel histórico que las teorías sobre el crecimiento económico le habían asignado.

La aparición de nuevas dimensiones de la cuestión agraria (las nuevas formas de expresión de la desigualdad en la renta y en el acceso a la tierra, las diversas formas de privatización de la renta agraria, los problemas ambientales, la propia redefinición del papel de la agricultura en el desarrollo económico de cada país) están obligando a una

revisión a fondo de la Historia Agraria como campo disciplinar. El historiador agrario es ejemplo de la crisis: sea quedado huérfano de discurso, sumido en el marasmo de contenidos muy diversos, ante el peligro de que el eclecticismo sustituya a la interdisciplinariedad.

Este texto defiende la necesidad de que la Historia Agraria se dote de otro paradigma interpretativo que dé sentido al relato que elabora, que sustituya al viejo paradigma económico del crecimiento y del bienestar material por otro más contemporáneo que enfoque los fenómenos agrarios desde una perspectiva más integral, que tenga en cuenta no sólo las magnitudes monetarias o agronómicas por separado, sino que articule unas y otras con las sociales, políticas y ambientales en una perspectiva holística. Tal paradigma se puede encontrar en el paradigma ecológico y en las disciplinas híbridas a que ha dado lugar, entre ellas la Agroecología. A esta tarea tentativa, aún titubeante, de fusión entre la historia y la Agroecología están dedicados los epígrafes que siguen, redactados desde la óptica del historiador pero destacando también la utilidad del conocimiento histórico para las ciencias agrarias.

Palabras claves: Agroecológica, historia y medioambiente

Abstract

In this article, the author reflects on the food crisis in present day society. The methods recommended by the “Green Revolution” are no longer satisfactory to feed an always increasing population. The explanation concerning the theoretical and technological bases of today’s agriculture and the problems that it will face in the 21st century, stresses the environmental damage caused by the excesses of developed countries and how the poverty of Third World farmers hinders the exploitation of new technologies. A predatory farming model, which is also unstable and artificial, must be substituted for another based on sustainability. Agroecology, agricultural history and environmental history must all play an important role both in this task and in the crisis of history and the traditional epistemological system despite of the conservative neopositivist reaction of recent times. The union of Agroecology and History provides the basis for the construction of a new historiographical discourse on the rural world. A new discourse, that has in these methods and in this new social role given to her to do a preview of the necessary renewal.

keywords: Agroecología, history, environment

1. Crisis del modelo agroalimentario

Entre 1950 y 1984, la producción mundial de cereales se multiplicó por 2,6, superando la tasa de crecimiento de la población mundial y elevando en un 40% las disponibilidades de cereales *per capita* (FAO, 1993). Estos datos contribuyeron a fomentar la idea de que la pobreza rural y la desnutrición e incluso el hambre desaparecerían definitivamente con la generalización de las tecnologías propias de la llamada “revolución verde” y el fomento del crecimiento económico en la agricultura

Sin embargo, y tras cinco décadas de crecimiento ininterrumpido, la pobreza, el hambre y la desnutrición endémicas siguen existiendo (Guzmán *et al.*, 2000). El entramado institucional que sostiene al sistema agroalimentario mundial es hoy incapaz (Dixon, Gulliver y Gibbon, 2001, 2), pese que hay materia prima para ello, de alimentar a la humanidad en su conjunto y ha realizado progresos muy modestos en la erradicación de la pobreza rural. Por otro lado, la agricultura sigue proporcionando la energía endosomática que alimenta y reproduce a la especie humana, pero se han producido cambios muy importantes en el desempeño de esa función (Francis *et al.*, 2003). Entre la producción y el consumo han aparecido nuevas actividades: de transformación agroalimentaria y distribución, que ahora tienen un protagonismo inédito. Los procesos de transformación y distribución agroalimentaria han adquirido una importancia inusitada.

La agricultura ha pasado de constituir una fuente de energía imprescindible a ser demandante de ella. Sin el subsidio de energía externa no podría funcionar (Leach, 1976; Pimentel y Pimentel, 1979; Gliessman, 1998 [2002]). Es la responsable de la multiplicación de los rendimientos por unidad de superficie y, sobre todo, de incrementos muy importantes de la productividad. Según Smil (2001, 256), la extensión de suelo cultivado en el mundo durante el siglo XX ha crecido en una tercera parte, pero como la productividad se ha multiplicado por cuatro, las cosechas se han multiplicado por seis en ese periodo. Esta ganancia se ha debido principalmente a que la cantidad de energía empleada en el cultivo se ha multiplicado por ocho. La actividad agraria ha pasado a ocupar un lugar subsidiario en el conjunto de las economías industriales, siendo valorado principalmente como proveedor de alimentos y materias primas y en mucha menor medida de otros bienes y servicios, por ejemplo los ambientales. La biomasa constituye un insumo más del metabolismo de los materiales cuyo peso ha disminuido (Fischer-Kowalski y Hüttler, 1999, 119; Krausmann y Haberl, 2002, 184).

El mercado alimentario se ha vuelto global, favoreciendo que los productos agrícolas recorran distancias muy largas hasta llegar la mesa del consumidor, incluso si son consumidas en fresco y requieren el desarrollo de una vasta infraestructura logística. La comida procesada ha desbancado a la que se consume en fresco y cada vez se consumen más alimentos fuera del hogar. En la alimentación humana intervienen ahora nuevos y más sofisticados “artefactos” movidos por gas o electricidad que han

incrementado el coste energético de la alimentación (González de Molina e Infante, 2010). Al mismo tiempo, se ha producido en cambio significativo en la dieta de los países desarrollados, donde se consume cada vez más carne y productos ganaderos, haciendo aumentar el número de cabezas hasta niveles insospechados. Para su manutención se han retirado tierras para la alimentación humana o se han dedicado parte de ellas al cultivo de piensos para su engorde. Según Krausmann *et al* (2008, 471), la apropiación global de biomasa terrestre alcanzó en el año 2000 los 18.700 millones de t de materia seca por año, un 16% de la producción primaria neta terrestre. De esta cantidad, sólo un 12% de la biomasa vegetal fue a parar directamente a la alimentación humana; un 58% se utilizó para alimentar al ganado, otro 20% sirvió de materia prima para la industria y el 10% restante siguió usándose como combustible.

El resultado de todo ello ha sido el agravamiento del reparto desigual de los alimentos: mientras que una franja muy importante de la población mundial no alcanza las calorías mínimas, convirtiendo el hambre y la desnutrición en un fenómeno estructural, la población de los países ricos está sobrealimentada, sufriendo por ello graves problemas de salud y un extraordinario gasto a los sistemas sanitarios nacionales. La *Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura* (www.fao.org) estima que más de 900 millones de personas en el mundo sufren de hambre y desnutrición. Diariamente mueran alrededor de 24.000 personas de hambre o de causas relacionadas con ella¹.

Un modelo que ha deteriorado la renta de los agricultores

La agricultura moderna, pese a su impresionante desarrollo tecnológico, tampoco ha tenido éxito en la tarea de elevar la renta de los agricultores, lográndolo sólo de manera parcial y en algunas regiones del planeta. La manera en que vienen funcionando los mercados nacionales e internacionales y el propio papel subordinado que se le ha dado a la actividad agrícola en el crecimiento económico, han determinado una continuada pérdida de rentabilidad de la producción que compromete su configuración actual. En los países ricos, las subvenciones públicas han sido ideadas para compensar parcialmente la caída. El valor de la producción mundial de alimentos, piensos y fibras fue de 1,5 billones de dólares en 2007 (FAO, SOFA, 2007). Tal volumen ha supuesto el crecimiento en un 16% de la oferta alimentaria por persona desde 1983. Sin embargo, no puede decirse lo mismo respecto a los precios percibidos por los agricultores: según FAO, los precios reales han disminuido desde entonces en un 50% (FAO, SOFA, 2007).

Un porcentaje cada vez menor del precio final de los productos agrícolas va a parar a manos de los productores. Ello es debido a la creciente concentración empresarial en

¹ Datos de *Proyecto Hambre* de las Naciones Unidas (<http://proyectohambre.org/>).

el sector de la distribución, pero también a la participación en el producto final de varios procesos transformación, distribución y preparación que consumen energía, materiales y producen residuos, lo que según los economistas convencionales genera valor añadido pero fuera del alcance de los productores. La pérdida de rentabilidad de la actividad agraria refleja, de ese modo, el continuo deterioro de la relación de intercambio que sufren las actividades agrarias en todo el mundo, causa de abandono en los países desarrollados y de hambre, emigración a las ciudades y pobreza en los países en desarrollo.

Esta tendencia al deterioro de los precios agrarios se ha detenido en los últimos años e incluso ha invertido su tendencia, pero sin que ello haya mejorado la renta agraria. El coste de los alimentos ha subido un 83% en los últimos tres años, según el Banco Mundial y la FAO. Los alimentos básicos, que constituyen el soporte alimentario especialmente de los países pobres, son los que más han subido. El coste del trigo ha crecido un 130%, la soja un 87% y el arroz un 74% (Vivas, 2008). Algunas razones de ese incremento, cuyo valor no ha ido a parar a los bolsillos de los agricultores en buena medida, son coyunturales, pero otras son síntomas inequívocas de tensiones estructurales. El aumento de las importaciones de cereales por parte de los países hasta hace poco autosuficientes o la pérdida de cosechas, provocadas por perturbaciones climáticas, responde a la coyuntura. Pero, el aumento sostenido del consumo de grano, que ha excedido en los últimos ocho años del volumen de la producción y ha reducido los stocks existentes, el aumento del consumo de carne en países de Latinoamérica y Asia, el aumento del precio del petróleo y la escasez de tierra que se ha puesto de manifiesto con la expansión del cultivo de agrocombustibles, son fenómenos que ponen de manifiesto la crisis estructural del modelo predominante de desarrollo alimentario. Sobre las previsiones de escasez futura se ha tejido, además, una tupida red especulativa que ha agudizado aún más la tensión inflacionaria.

Un modelo que deteriora los recursos naturales

La pretensión de producir enormes volúmenes de alimentos, agua, madera, fibras, combustibles y materiales diversos está generando impactos muy considerables en los agroecosistemas y en los ecosistemas en general: la transformación de los hábitats naturales debidos a la expansión de los sistemas agrícolas, ganaderos y forestales especializados. Hoy, la mitad de la superficie terrestre, libre de hielo, ha sido transformada en áreas para la producción agropecuaria y forestal. Entre 1700 y 1990, las zonas agrícolas se multiplicaron por cinco al pasar de las 300-400 millones de hectáreas a 1500-1800 millones de hectáreas, y las dedicadas a la ganadería crecieron seis veces: de alrededor de 500 millones de hectáreas a 3300 millones (Hibbard, et al, 2007). El proceso anterior ha sido la primera causa de la intensa deforestación en las regiones tropicales, incluyendo selvas y manglares. A ello se ha de añadir la sobre-explotación de

los mantos acuíferos para la producción agrícola, pecuaria y forestal y la sobre-explotación de las poblaciones de peces y otros organismos marinos a manos de una pesca industrial depredadora o no sustentable, que ha hecho que en casi todos los océanos las poblaciones se encuentren ya sobre-explotadas o cercanas a ese punto (FAO, 2000).

Efectivamente, la caída sostenida de la renta del sector agrario ha favorecido un uso más intensivo de los recursos naturales (suelo, agua, biodiversidad, etc.). La erosión, la mineralización y pérdida de nutrientes del suelo, la deforestación, el pastoreo excesivo y las prácticas agrícolas inadecuadas son las principales consecuencias de unos modos de manejo que provocan la degradación de muchas tierras de cultivo. Según cálculos realizados por expertos regionales y recogidos en la Evaluación Mundial de la Degradación del Suelo (GLASOD) de 1990 (PNUMA, 1991), entre mediados de la década de los años cuarenta y 1990 se habían degradado 1970 millones de hectáreas, el 15% de la superficie terrestre sin contar Groenlandia y la Antártida, que están siempre nevadas.

Los recursos hídricos se han visto también severamente afectados. Una parte muy importante del crecimiento de la producción alcanzada en los últimos cincuenta años se debe al empleo de agua en las labores agrícolas mediante la irrigación, tanto que se destina anualmente a riego el 70% del agua dulce que se obtiene de las aguas superficiales y subterráneas (WRI, 2002, 66). La superficie irrigada en el mundo pasó de los 94 millones de hectáreas de 1950 a los 271 millones de 2000 (FAO, 2000), el 17% del total de tierras de cultivo, de ellas procede más del 40% de la producción mundial de alimentos (Postel, 1989). Sin embargo, desde ese año el crecimiento se ha vuelto más lento, incrementándose hasta 2003 en sólo 6 millones de ha. Ello ha significado la realización de grandes obras de desviación, encauzamiento, almacenaje y regulación de las aguas superficiales y la extracción de grandes cantidades de agua de los acuíferos subterráneos. Al margen de las modificaciones generadas en los cursos de agua, que están en el origen de muchos de los actuales desastres naturales y del empobrecimiento de muchos ecosistemas, la agricultura está produciendo una disminución apreciable de la disponibilidad de agua dulce para consumo humano y para la propia actividad agrícola (PNUMA, 1994). El PNUMA (1984) estimó en 1984 que 40 millones de hectáreas en las zonas irrigadas estaban dañadas por salinización, siendo muy difícil y costosa su recuperación. Seis años más tarde eran ya 100 millones las hectáreas afectadas por los procesos degradativos de salinización, sodización e hidromorfismo.

Lo preocupante de la situación es que todos estos daños están disminuyendo –y lo harán de manera más grave en el futuro- la capacidad de los agroecosistemas de producir alimentos y materias primas y de ofrecer servicios ambientales. Por ejemplo, se ha evaluado que los agricultores dejan de ingresar anualmente 11.000 millones de dólares por la pérdida de producción que ocasiona a sus tierras la salinización (WRI,

1999, 92). Basándose en las cifras de GLASOD citadas anteriormente, se ha calculado que la pérdida acumulada en los rendimientos durante los últimos cincuenta años como consecuencia de la degradación de los suelos ha sido del 13% en las tierras de cultivo y del 4% en las de pasto (WRI, 2002, 64).

Un modelo que se agota.

Este sistema da además síntomas de agotamiento, sobre todo en el ámbito de la producción agraria, corazón del sistema agroalimentario mundial. En los últimos años asistimos a cierta ralentización de crecimiento en la producción de alimentos. Entre 1950 y 1990 la producción por hectárea creció a un ritmo anual del 2,1%, en tanto que entre 1992 y 2005 lo ha hecho sólo al 1,3% (FAO, SOFA, 2007). Las disponibilidades de cereales han pasado de los 360 kg por persona y año de 1996 a los 340 de 2006, experimentando una disminución del 5%. Una producción que sólo en parte se destina al consumo directo (152 kg/persona en 2007), dedicándose el resto a otros usos, especialmente a la elaboración de piensos animales (FAOSTAT, 2008).

La desaceleración de crecimiento agrario es producto de muchos factores, pero dos cobran un especial protagonismo en su explicación: por un lado, el fuerte ritmo que ha seguido el crecimiento de la población mundial y el consumo alimentario; por otro, los daños ambientales que genera la propia actividad agraria y que disminuyen la capacidad productiva de los agroecosistemas. Al margen de los trastornos en las condiciones agroclimáticas que pudiera producir el calentamiento global de la atmósfera², la producción mundial de cereales depende en gran medida de las disponibilidades de tierra y de agua. En este ámbito parece que las expectativas de un crecimiento de las tierras dedicadas al cultivo de cereales son limitadas. Desde 1981 la superficie cerealista mundial ha descendido de 732 millones de ha a 699 millones de 2007 (FAOSTAT, 2008). Ello ha sido producto de la progresión de la soja —que tiende a cubrir la demanda de aceite para cocinar en los países pobres y de piensos para los ricos— y de la degradación de una porción importante de suelo ya no apto para el cultivo. Las previsiones hablan de que la tendencia a la regresión de la superficie cerealista se

² “Tanto la agricultura como la seguridad alimentaria se verán afectadas por el cambio climático. Entre los impactos que se predicen están la disminución del rendimiento potencial de los cultivos en la mayoría de las regiones tropicales y subtropicales. Se prevé, además, que la disponibilidad de recursos hídricos también disminuirá de manera paralela al aumento generalizado del riesgo de inundación que se dará como consecuencia del aumento del nivel de los océanos y de un incremento en la intensidad de las precipitaciones. También se prevé un aumento dramático en la frecuencia de eventos climáticos catastróficos como huracanes, tifones y sequías ya que el cambio climático tiene como consecuencia una mayor variabilidad de las condiciones climáticas” (Dixon, Gulliver y Gibbon, 2001, 5). En Asia, los científicos que estudian el comportamiento de las plantas han descubierto que el aumento de la temperatura en los próximos 50 años puede reducir la producción de cereales en trópicos hasta en un 30% (Nieremberg y Halweil, 2005, 127)

mantendrá por las mismas razones y la creciente competencia que los usos urbanos establecen con las tierras más fértiles y con posibilidades de irrigación.

Tabla 1
Evolución del uso de la tierra (millones de ha)

Año	Regadío	Incremento	S. Agrícola	Incremento	Pastos y Praderas	Incremento
1991	247	100	4 858	100	3 336	100
1992	251	101	4 895	101	3 369	101
1993	255	103	4 923	101	3 394	102
1994	257	104	4 937	102	3 407	99
1995	261	105	4 933	102	3 406	102
1996	263	106	4 935	102	3 415	102
1997	267	108	4 934	102	3 412	102
1998	268	108	4 942	102	3 416	102
1999	--	--	4 952	102	3 421	103
2000	--	--	4 964	102	3 428	103
2001	275	111	4 983	103	3 428	103
2002	277	112	4 970	102	3 421	102
2003	277	112	4 967	102	3 415	102
2004	--	--	4 973	102	3 418	102
2005	--	--	4 967	102	3 405	102

Fuente: FAOSTAT, 2008

La superficie de tierra dedicada al cultivo de cereales *per capita* ha disminuido, pasando de 0,23 ha a 0,10. La previsión es que esa cifra se reduzca hasta 0,07 ha en el año 2050, si se mantienen las tendencias actuales. Las disponibilidades de tierra cultivada *per capita* están disminuyendo a medida que crece la población. Ha descendido aproximadamente un 25% a lo largo de las dos últimas décadas, pasando de las 0,32 ha de 1975 a las 0,24 de 2003 (FAOSTAT, 2003). A ese fenómeno contribuirá la degradación que muchas de ellas experimentan y van a seguir experimentando de proseguir las mismas prácticas agrícolas. Desde 1978, el crecimiento de las tierras irrigadas –la vía más eficaz de elevación de los rendimientos por unidad de superficie-- ha ido bastante por debajo del crecimiento de la población, de tal manera que la superficie irrigada *per capita* pasó de las 0,047 ha de ese año a 0,043 de 2003 (Brown, 1999, 234; FAOSTAT, 2008). Dadas las limitadas disponibilidades de tierra, es lógico pensar que se intente incrementar la producción con una nueva expansión –o con la correspondiente consolidación hídrica-- de las tierras irrigadas. Pero la creciente escasez de recursos hídricos que experimentan muchas zonas del planeta va a limitar también esta opción.

Las perspectivas refuerzan la idea de que la competencia por la tierra se va a incrementar en los próximos años. La demanda global de carne se espera que crezca en un 50% al menos hasta 2030 (FAO, 2008), con la consecuente presión sobre la

producción de cereales. En la actualidad se destinan unos 14 millones de ha, en torno al 1% de las tierras de labor, a agrocombustibles. Se estima que esa cifra alcanzará los 35 millones de ha también en el año 2030. La presión combinada de estas demandas, sobre un stock limitado de tierras y en franco descenso por la degradación del suelo y la salinización, amenaza con elevar aún más la presión sobre los agroecosistemas del planeta sin por ello mejorar las condiciones de vida de los agricultores ni lograr grandes aumentos en el volumen global de alimentos disponibles.

Los dos retos más importantes que afronta, pues, el sistema agroalimentario mundial son: por un lado, erradicar el hambre, la desnutrición y elevar la renta de los agricultores principalmente en los países pobres, y reducir y, en su caso, eliminar los daños ambientales que a medio plazo disminuirán la capacidad productiva de todos los ecosistemas del planeta. La agricultura sustentable constituye la única manera de optimizar la conservación y prestación de estos servicios y al mismo tiempo abrir un espacio considerable para el aumento de la producción de alimentos sin degradar la base de los recursos naturales. Existe un cierto consenso, entre los agrónomos y entre los organismos internacionales dedicados al tema, en que una agricultura sustentable es la única capaz de incrementar sensiblemente la producción y los rendimientos sobre la base de la combinación entre las nuevas tecnologías y desarrollos de la Agronomía y el conocimiento y los recursos locales, cosas estas últimas de las que precisamente no carecen los campesinos más pobres y marginados del mercado (Altieri y Uphoff, 1999; G. Guzmán *et al.*, 2000). Pero esto no será posible sin cambios significativos en el actual modelo agroalimentario.

2. El papel de la Agroecología en la Historia Agraria.

A la vista de la situación descrita, no es extraño que la Historia Agraria haya entrado también en crisis. En Europa son muchos los historiadores que han dejado este campo para ocupar otros más confortables, al resguardo de la postmodernidad y en concreto del giro culturalista que nos invade. Especialmente intensa está siendo la crisis entre los historiadores económicos, muchos de los cuales han abandonado el estudio del sector agrario, quizá influidos por la ortodoxia neoclásica que le otorga un papel ya casi residual en el crecimiento económico postindustrial, en una economía globalizada en la que los “servicios” han pasado a ser el motor preferente del desarrollo. Mejor fortuna ha tenido la Historia Agraria Latinoamericana, quizá porque los problemas del mundo rural son aún muy evidentes, aunque no goza del apoyo académico de otros tiempos.

Pero la Historia Agraria se basa aún en un relato del pasado que ya no es capaz de dar cuenta de los problemas que hemos descrito. Incluso se ha fragmentado en historias aparentemente diferentes: rural, agraria, de la agricultura, etc... que no tienen más fundamento que su incapacidad para construir un relato unificado de los fenómenos más significativos ocurridos en el sector agrario y de su relación con los urbanos. Pese a los

intentos realizados, no se ha producido una renovación suficientemente amplia como para que vuelva a conectarse con el presente, necesidad imprescindible de cualquier relato histórico. Ello significa renovar su axiomática, buena parte de sus contenidos, redefinir su función social y el perfil de los historiadores agrarios para que cooperen con otros científicos en el estudio transdisciplinar del sector agrario.

En esa tarea, la Historia Agraria se enfrenta a un serio problema: carece de un soporte teórico y metodológico que suponga una alternativa real a la historia agraria tradicional, demasiado vinculada a los relatos de la modernidad industrialista. Un esfuerzo de renovación teórica, epistemológica y metodológica resulta imprescindible, una renovación que le dé un nuevo sentido al relato y al que lo construye. En el panorama de la ciencia existen alternativas capaces de analizar de manera integral todos los fenómenos agrarios y sus interrelaciones, ofreciendo así explicaciones que reduzcan la complejidad hasta hacer de ellos algo comprensible y su conocimiento socialmente útil (Fantowicz y Ravetz, 2000). Quizá el más esperanzador por su capacidad explicativa, su vinculación con el presente y su invitación permanente a la acción sea la Agroecología.

La Agroecología surgió a finales de los años setenta como respuesta a las primeras manifestaciones de la crisis ecológica en el campo. Supone un rechazo a la limitada capacidad de las disciplinas convencionales para entender la cada vez más compleja realidad actual (Toledo, 1999). Se trata de superar la parcelación del conocimiento característico de la ciencia tradicional, donde “ni las ciencias del hombre tienen conciencia del carácter físico y biológico de los fenómenos humanos, ni las ciencias de la naturaleza tienen conciencia de su inscripción en una cultura, una sociedad, una historia, ni de los principios ocultos que orientan sus elaboraciones” (Morin 1984, 43). Ello obliga a plantear una estrategia de investigación que no puede quedar limitada a la simple “suma” de los enfoques parciales de los distintos especialistas, sino que debe constituir una verdadera interpretación sistémica que dé lugar a un diagnóstico integrado, a un marco conceptual común.

Los “problemas ambientales” pueden ser cabalmente descritos, interpretados y sobre todo resueltos, solamente a través de un enfoque integrador. Así han surgido una serie de *disciplinas híbridas* (Toledo, 1999), que operan como reacciones particulares al proceso general de parcelación y especialización excesiva y como expresiones de una suerte de “ciencia de salvamento” que busca ofrecer información para detener y remontar la crisis ambiental. En este fenómeno emergente ha tenido un papel decisivo la Ecología, la disciplina que ha logrado una síntesis original de los conocimientos provenientes de las ciencias de la tierra y del mundo vivo, así como de la física y de la química. Como consecuencia de ello han aparecido “casi una veintena de *disciplinas híbridas*, es decir, de formas interdisciplinarias de abordar la realidad, en las que el enfoque adoptado resulta de la integración del estudio sintético de la naturaleza (la Ecología) con diferentes enfoques dedicados a estudiar el universo social o humano. En

suma, la Agroecología, ha surgido en paralelo a otras áreas del conocimiento como la Economía Ecológica, la Ecología Política, la Historia Ambiental, etc. que tienen su fundamento epistemológico en la Ecología y que utilizan un enfoque holístico y una metodología sistémica.

De una manera concisa, la Agroecología podría definirse como aquella parte de la Ecología que estudia los sistemas agrarios³. Esta consideración ecológica de la actividad agraria significa un giro copernicano respecto a la ciencia tradicional ya que proporciona una visión integral de la estructura, funcionamiento y dinámica de los sistemas agrarios. Éstos no sólo son el objeto de una actividad económica llamada agricultura que “produce” alimentos, fibras, sustancias medicinales y combustibles y también beneficios monetarios. La Agroecología los considera una forma particular de ecosistemas que desempeñan también funciones sociales y ambientales. Procede estudiando *todos* los componentes del sistema agrario, pero sobre todo de las relaciones que existen entre ellos. En lugar de centrar su atención en algún componente particular, tal y como han hecho las distintas ciencias agrarias, la Agroecología enfatiza las interrelaciones entre sus componentes y la dinámica compleja de los procesos ecológicos (Vandermeer, 1989).

La Agroecología tiene, además, la dimensión tiempo, esto es la historia, en el núcleo central de su epistemología. Se asienta sobre el principio de *coevolución entre los sistemas sociales y ecológicos*. El hecho de que la agricultura consista en la manipulación por parte de la sociedad de los ecosistemas naturales con objeto de convertirlos en agroecosistemas, supone una alteración del equilibrio y la elasticidad original de aquellos a través de una combinación de factores ecológicos y socioeconómicos. En este sentido, la artificialización de los ecosistemas es el resultado de una coevolución, en el sentido de *evolución integrada*, entre cultura y medio ambiente (Norgaard, 1987). Por tanto, el estudio de las distintas sociedades agrarias y las experiencias que dentro de ellas han ido desarrollando los seres humanos en el manejo de los agroecosistemas resultan relevantes para la Agroecología.

Ésta se sirve de los *agroecosistemas* como unidad de análisis o espacio de observación, donde los seres humanos se articulan con los recursos naturales: agua, suelo, energía solar, especies vegetales y el resto de las especies animales. En este sentido, la estructura, dinámica y arquitectura de los agroecosistemas resulta ser una construcción social (Redclift y Woodgate, 1993). Son producto de la manipulación socialmente organizada de un ecosistema para la producción de biomasa útil y, como tal, reflejo de relaciones de naturaleza socioecológicas. Todos los agroecosistemas tienen historia, son un producto histórico que es necesario estudiar también desde una perspectiva temporal. Volvemos sobre ello más tarde.

³ Es muy numerosa la bibliografía disponible sobre Agroecología. No obstante es imprescindible consultar Altieri, 1995, Gliessman,[1988] 2002; Guzmán et al., 2000 y Caporal, 2009. Una introducción a la Agroecología con una bibliografía básica puede verse en González de Molina, 2011

Las sociedades humanas pueden ser consideradas, pues, como un *híbrido* entre cultura, comunicación y el mundo material (Fischer-Kowalski y Haberl, 2007, 8-10). En ese sentido, la Agroecología se ocupa de todas las relaciones socioecológicas que se establecen en la actividad agraria y, en una concepción más amplia, en el complejo proceso de alimentación humana. Pero no sólo esto, tiene en cuenta también que las actividades agrarias y alimentarias han formado y forman parte del conjunto de relaciones socioecológicas más amplias, que la especie humana ha establecido a lo largo de la historia para subsistir como especie. Esto es, las actividades agrarias han desempeñado un papel cambiante en el devenir de la especie humana, sin cuyo conocimiento es imposible diseñar un futuro sostenible para ellas.

Todos los agroecosistemas, desde el más sencillo, en los inicios de la agricultura, hasta los más intensos y alterados de hoy en día, han requerido de la intervención humana mediante el manejo de plantas, de herbívoros, del ciclo del agua, del suelo, etc... (Gliessman, 2002, 271). Esa intervención ha tenido por objeto alterar los ciclos del carbono, del nitrógeno y del fósforo, del ciclo hidrológico y de los mecanismos de regulación biótica. Han intervenido también las plantas mediante selección y mejora. Cada raza o variedad constituye un diseño genético que responde a condiciones ecológicas específicas: diversos rangos de humedad, temperatura, ciclos o ritmos naturales, umbrales climáticos o de suelos (factores físicos y químicos) y necesidades del consumo humano (tamaño, color, sabor, aroma, manejabilidad, disponibilidad espacial y temporal, valor nutricional o artesanal, etc.). Estas adaptaciones particulares y específicas han producido toda una gama de variaciones y han sido el producto de un significativo conocimiento ecológico de las condiciones locales. El producto final ha sido, tras 10.000 años de diversificación agrícola y pecuaria, de cientos y miles de diseños genéticos originales, que a su vez son la consecuencia de creaciones de innumerables culturas locales a lo largo del espacio y del tiempo (Toledo y Barrera-Bassols, 2008).

En definitiva, frente al enfoque científico convencional aplicado a la agricultura que ha propiciado el aislamiento de la explotación agraria de los demás factores circundantes, la Agroecología reivindica la necesaria unidad entre las distintas ciencias naturales entre sí y con las ciencias sociales para comprender las interacciones existentes entre procesos agronómicos, económicos y sociales. En nuestro caso, la Ecología y la Historia como disciplinas cooperan y orquestan a las demás para producir un conocimiento relevante en términos de sustentabilidad. Esta hibridación debe producir nuevos relatos basados en otros valores axiológicos distintos de la historia agraria tradicional y más en concreto en la sustentabilidad.

En vez del crecimiento económico, la sustentabilidad, esto es, el tiempo en que puede ser mantenido y los costes sociales, ambientales y económicos que una forma de manejo de los recursos produce. En esto también se distancia de la historiografía agraria tradicional. El proyecto historiográfico de la modernidad, en el que ésta última se

inscribe, se fundamentó en una lectura laica del “sentido de la historia” propio del cristianismo y encarnado en la progresiva realización de la razón (Moradiellos, 1994; Aróstegui, 1995; Hernández Sandoica, 2004). El devenir histórico seguía una trayectoria única, diseñada por la ciencia y sus aplicaciones y, por tanto, trazada por la razón. La misión de hombre moderno consistía en acelerar el mecanismo de la evolución sirviéndose de la propia Naturaleza para conseguir el máximo bienestar. El progreso se materializaba, pues, en el logro de la abundancia material mediante la utilización de la ciencia y de la tecnología.

La hegemonía historiográfica de que disfrutó la Historia Económica se explica desde esa perspectiva, no sólo porque se ocupaba de narrar los avances materiales que hacían posible el progreso humano, encarnado en el desarrollo tecnológico, sino porque era —con su aparato matemático— la disciplina que más se acercaba a las ciencias naturales. La Historia Social, que seguía en importancia a la Historia Económica, encontraba el sentido en la constatación de un proceso evolutivo hacia modelos sociales cada vez más complejos, expresión de la progresiva división social del trabajo que traía consigo el crecimiento económico y el bienestar material. El principal criterio de análisis de los movimientos sociales y de la acción colectiva era si su práctica acercaba o aceleraba el tiempo histórico hacia la modernidad. La Historia Política, quedaba relegada a un papel secundario. Su tarea consistía en medir el grado de modernización en el ámbito político a partir de la comparación con un modelo abstracto, confeccionado a partir de las experiencias habidas en las sociedades occidentales más prósperas, donde la democracia, en su vertiente más formal y el Estado-nación se habían instalado como formas de organización política eficientes.

Todos aquellos comportamientos económicos, sociales, políticos o ideológicos que no encajaban en esta gran teoría de la modernidad eran condenados a una alteridad en la que se mezclaban la consideración premoderna de quienes así actuaban, con el rechazo moral, la curiosidad o la calificación de exotismo. Los campesinos, los indígenas, los países pobres, las culturas no occidentales,..... formaron parte del repertorio premoderno de unas sociedades que más tarde o temprano alcanzarían la senda del progreso.

Frente a ello, esta nueva historia agraria, surgida de la hibridación con la Agroecología, encuentra su “sentido” en la elaboración de un discurso en cuyo centro se sitúa la preocupación por la sustentabilidad. Ello no quiere decir que se ocupe solamente del mundo físico y biológico o de las limitaciones ambientales a la acción humana. El propio concepto de sustentabilidad, tal y como es manejado en buena parte de la literatura ambiental ayuda a comprender la mutua determinación entre sociedad y naturaleza en la este nuevo relato pretende situarse. Al hacerlo, se vuelve también una ciencia comprometida con los innumerables movimientos sociales y políticos que a lo largo y ancho del mundo luchan por construir una nueva “sociedad sustentable” (Toledo, 2005).

3. El papel de la Historia Agraria en la Agroecología.

Pero, la hibridación entre Historia y Agroecología no es un asunto que concierna únicamente a la nueva historiografía agraria. Concierna también a la propia Agroecología. El estudio del pasado puede ocupar un lugar muy importante en el correcto enfoque de los problemas ambientales e incluso en el diseño de alternativas sustentables. Esta nueva función del discursos histórico rompe la idea de que la historia es un saber humanístico que contribuye a fortalecer la identidad de un país o de un colectivo social o simplemente a ensanchar su cultura, pero nunca a solucionar problemas concretos. El conocimiento histórico, que es un conocimiento que pone su acento en la dimensión tiempo y por tanto en el cambio, puede cooperar con otras disciplinas en la búsqueda de soluciones inmediatas al presente. Como se ha dicho, la dinámica de los ecosistemas sociales no puede entenderse al margen de su evolución histórica. Su reconstrucción resulta una herramienta útil para diagnosticar correctamente su estado: la fijación en el tiempo de los cambios más decisivos y la búsqueda de factores de diversa índole que los expliquen, puede contribuir a un diagnóstico correcto de las patologías socioambientales y a la búsqueda de soluciones eficientes. Esta idea de un conocimiento aplicado aboca necesariamente a la rotura de la parcelación del conocimiento y a la transdisciplinariedad.

La fundamentación de esta dimensión aplicada de la historia es sencilla: el estudio histórico de los sistemas agrarios proporciona información sobre su estructura, funcionamiento y sus diferencias espacio-temporales. Puede mostrar, por ejemplo, las diferencias entre las agriculturas de base orgánica --ya sean tradicionales o actuales como la agricultura orgánica-- y agriculturas industrializadas. Pero no sólo eso, proporciona también información acerca de cómo se produjo la industrialización de la agricultura y, en consecuencias, cómo ha de producirse una nueva transición hacia una agricultura más sustentable.

Pero el análisis histórico se puede convertir también en un instrumento agroecológico que rescate conocimientos sobre el manejo de los sistemas agrarios que sean útiles y que puedan servir de base para el diseño de manejos sustentables. Un instrumento imprescindible cuando analizamos agroecosistemas fuertemente antropizados, en los que se han producido graves y profundas transformaciones y las formas de manejo tradicionales han desaparecido prácticamente, como es el caso de los agroecosistemas europeos. Cuando el conocimiento tradicional y la racionalidad que lo guía han desaparecido, la Historia Agraria como disciplina científica se convierte en un instrumento necesario para recuperar y recrear, sobre nuevas bases tecnológicas y culturales, formas de manejo que en otro tiempo fueron sustentables y aprender de los errores cometidos a lo largo del tiempo.

El reconocimiento de que en el pasado de la humanidad, e incluso en las culturas marginadas por la civilización industrial, podrían encontrarse muchas experiencias útiles para hacer frente a los retos del presente, constituyó una de las razones de la emergencia a finales de los años setenta de la Agroecología, como enfoque más integral de los procesos agrarios. Hay quien habla en este sentido de “redescubrimiento” de la Agroecología. Este reconocimiento sienta las bases para la hibridación que venimos defendiendo entre Agroecología e Historia y para una nueva función social del discurso histórico basado en la utilidad.

Efectivamente, a lo largo de la historia los campesinos han desarrollado una gran cantidad de prácticas agrarias, muchas de ellas exitosas, prácticas tendentes al mantenimiento de la diversidad y la continuidad temporal y espacial; a la utilización óptima de los recursos y del territorio; al reciclaje de nutrientes; a la conservación y el manejo del agua, y al control de la sucesión y provisión de protección de cultivo (Altieri, 1991: 18). El conocimiento formal, social y biológico obtenido de los sistemas agrarios tradicionales y el conocimiento y algunos de los inputs desarrollados por las ciencias agrarias convencionales, junto con la experiencia acumulada por las tecnologías e instituciones agrarias pueden combinarse para mejorar tanto los agroecosistemas tradicionales como los modernos y hacerlos ecológicamente sostenibles (Gliessmann, 1990).

El fundamento epistemológico de esta contribución se encuentra en la utilidad de comparar en el tiempo las formas tradicionales de manejar los agroecosistemas con las actuales. Por ejemplo, mediante el análisis comparativo de la agricultura tradicional de base energética orgánica con la agricultura orgánica o ecológica actual en términos de sustentabilidad. *A priori* debería existir una identidad esencial entre ambas, al menos en cuanto a su funcionamiento y, por tanto, en cuanto a la estructuración de los flujos de energía y materiales. Obviamente, ni por el nivel tecnológico ni por los requerimientos socioeconómicos a que están sometidos, ambos sistemas pueden ser idénticos, ello significaría un “regreso” de la agricultura orgánica o ecológica a formas de producción pensadas para situaciones históricas muy diferentes a las actuales. Pero, la agricultura orgánica actual, en la medida en que aspira a volver a flujos lo más circulares posible de energía y de materiales, a maximizar los reempleos, al uso de rotaciones, a la utilización de nutrientes de origen orgánico y energías renovables, etc., debería resultar semejante en su racionalidad a la agricultura tradicional de base energética orgánica. En definitiva, las experiencias de manejo y funcionamiento de los agroecosistemas en el pasado, especialmente cuando utilizaban energías renovables y fertilizantes de origen animal, pueden proporcionarnos conocimientos útiles para mejorar en lo posible la sustentabilidad de la agricultura orgánica.

La propuesta de una agroecología histórica responde, pues, a un doble reto. Por un lado, reconstruir a través de fuentes escritas y orales de carácter histórico, la estructura, funcionamiento y evolución de uno o varios agroecosistemas a lo largo del tiempo. Por

otro, comprobar la capacidad del análisis histórico para, a través del estudio de la sustentabilidad de cada una de las formas de manejo que históricamente se sucedieron en él, cooperar en la búsqueda de alternativas sustentables al modelo de agricultura vigente.

4. Un ejemplo de Historia Aplicada: el coste territorial de la sustentabilidad

En este apartado vamos a ver un caso práctico surgido del estudio de los sistemas agrarios preindustriales en el sur de España y que ha dado lugar a la proposición de un nuevo método de valoración del funcionamiento sostenible de la agricultura orgánica a través de su *coste territorial*. Método que puede ayudar tanto a evaluar el grado de sostenibilidad alcanzado por los sistemas como a diseñar incentivos monetarios para fomentar la adopción por parte de los agricultores orgánicos y convencionales de manejos que mejoren la sustentabilidad de sus explotaciones.

Los agricultores orgánicos españoles no pueden competir con los convencionales porque incurren en sobrecostes para mantener el mismo nivel productivo sin disminuir sus niveles de sustentabilidad. Ello es debido a que la agricultura orgánica procura el cierre de los ciclos biogeoquímicos principalmente a través del reciclaje de la materia orgánica y la siembra de leguminosas. La agricultura orgánica también promueve la biodiversidad (por ejemplo mediante el uso de variedades locales y razas autóctonas, presencia de setos, rotaciones...) para mantener niveles bajos de plagas y enfermedades. En otros términos, el agroecosistema mantiene la máxima diversidad posible al tiempo que los flujos de energía y materiales provienen en mayor medida de la extracción doméstica. Esta estrategia permite la prestación de servicios ambientales de mayor calidad debido a la mayor eficiencia de la energía fósil (Dalgaard *et al.*, 2001, Grönroos *et al.*, 2006, Guzmán & Alonso, 2008, Alonso & Guzmán, 2010), al mantenimiento de mayor biodiversidad (Hole *et al.*, 2005; Bengtsson *et al.*, 2005; Norton *et al.*, 2009), y a otros (Stolze *et al.*, 2000; Wood *et al.*, 2006). Pero conlleva también un mayor coste territorial. Esto es, la agricultura orgánica necesita mayor cantidad de tierra para producir la misma cantidad de alimentos que la agricultura convencional.

Este mayor coste de la agricultura orgánica es compensado principalmente a través del precio-premio que los consumidores están dispuestos a pagar por los alimentos orgánicos. Éstos basan su renta en unos precios percibidos que con frecuencia son insuficientes para compensar los costes. Sobrecostes y sobreprecios a menudo no coinciden y no siempre el sobreprecio va a parar a sus bolsillos (Pascual & Perrings, 2007). Ello limita la viabilidad económica de numerosas explotaciones orgánicas y las empuja a reducir al máximo el coste territorial de su producción, reproduciendo las estructuras productivas de la agricultura convencional hasta donde la normativa lo permite. La consecuencia es que los niveles de sustentabilidad se resienten y la prestación de servicios ambientales básicos se deteriora.

Para que la agricultura orgánica sea una auténtica alternativa a la agricultura convencional, el sobrecoste debiera ser compensado por el Estado ya que el mercado no lo hace. Quizá en enfoque de los Pagos por Servicios Ambientales (PSA) sea un buen método para compensar estos gastos. Su valoración monetaria ha generado un amplio debate en el seno de la economía ecológica sobre si es posible valorar tales servicios y cómo hacerlo. Un ejemplo de la utilidad del *coste territorial de la sustentabilidad* es su uso como método de valoración, ya que dicho coste está relacionado no con los costes absolutos de producción, sino con el coste diferencial entre producción ecológica y convencional.

De dónde surge el concepto de coste territorial y para qué sirve.

La producción de biomasa ha requerido siempre la apropiación de una cantidad de territorio para realizar la fotosíntesis. Un territorio más o menos extenso, en función de las específicas condiciones de suelo y clima de cada agroecosistema, de la capacidad de fijar energía solar de las plantas utilizadas y del manejo aplicado (Guzmán Casado y González de Molina, 2009). Esa cantidad ha sido mayor cuando los flujos de energía y materiales proceden de la propia extracción doméstica de biomasa, cosa que ocurría en la agricultura tradicional y ocurre hoy parcialmente con la agricultura orgánica. Conforme los flujos domésticos de energía y materiales de la agricultura tradicional han ido siendo sustituidos por flujos importados (combustibles fósiles y fertilizantes químicos por ejemplo), el coste territorial de la agricultura actual ha podido reducirse.

Pero, cada arreglo metabólico configura también una particular estructura paisajística que condiciona los procesos ecológicos (flujos de energía y materiales, regulación natural de poblaciones...) en el agroecosistema. Los ecólogos del paisaje han empleado el término de *paisaje funcional* para resumir los efectos de la estructura del paisaje (en su configuración espacial y temporal) sobre los procesos ecológicos (Poiani et al., 2000; Adriaensen et al., 2003; Murphy & Lovett-Doust, 2004). De acuerdo con ello, se puede considerar como territorio funcional de (o parte de) un agroecosistema como aquel que posee la estructura necesaria para sostener los procesos ecológicos (flujos de energía y materiales, y regulación natural de plagas y enfermedades) dentro de rangos de variabilidad adecuados, dotando al conjunto de un alto nivel de resiliencia y un nivel aceptable de productividad. Esto es, dotándolo de sustentabilidad.

No basta, pues, con una cantidad de territorio para producir un cultivo, es imprescindible dotarlo de una estructura, organizando los distintos componentes para que desempeñe sus tareas. El concepto del coste territorial de la sustentabilidad tiene, por tanto, dos dimensiones: una cuantitativa y otra cualitativa. La dimensión cuantitativa informa acerca de la tierra necesaria para producir una cantidad determinada de biomasa, según las condiciones edafoclimáticas y tecnológicas de cada

momento (*land requirement*). En tanto que la dimensión cualitativa (*land functionality*) se refiere a la manera en que esa cantidad de tierra debe ser organizada.

La relación entre ambas dimensiones no es necesariamente directa. La asunción de funciones ecológicas por el territorio no lleva aparejada siempre un incremento del coste territorial. En ocasiones la sociedad puede manejar los agroecosistemas de manera poco eficiente, empleando más territorio que el estrictamente necesario para sostener los procesos ecológicos que garantizan el funcionamiento del conjunto. En estos casos, una mejora de la eficiencia en el manejo de los agroecosistemas puede permitir asumir las mismas o mayores funciones sin incrementar el coste territorial. Esto lo hemos aprendido estudiando la agricultura tradicional (González de Molina y Guzmán, 2006; Guzmán y González de Molina, 2009).

Efectivamente, la agricultura que se practicaba antes de la aparición de los fertilizantes químicos de síntesis es un buen ejemplo de las exigencias territoriales de la producción agraria y de la importancia de su organización funcional. El input de energía adicional que hacía funcionar la agricultura preindustrial provenía necesariamente de fuentes biológicas: trabajo humano y trabajo animal, que a su vez dependían de la capacidad del agroecosistema de producir biomasa (Gliessman, 2002) y por tanto del territorio disponible. Mantenía, pues, una dependencia muy estricta de su dotación territorial y de las condiciones edafoclimáticas (Sieferle, 2001). El grueso de la energía y de los materiales procedía de la extracción doméstica y en muy escasa medida de la importación, dado el escaso desarrollo de los medios de transporte. Los agroecosistemas debían mantener por ello equilibrios muy estrictos entre los distintos usos del territorio. En el mundo mediterráneo por ejemplo, con precipitaciones escasas y temperaturas altas, las tierras de cultivo se dedicaban a la alimentación humana o la producción de fibras y otras materias primas. Los terrenos de pasto se destinaban a la alimentación animal y, finalmente, los terrenos forestales a la producción de combustible y materiales de construcción, madera y leña. Cuando alguno de los usos era insuficiente para satisfacer las demandas, se procuraba que los otros lo compensaran. Por ejemplo, cuando el crecimiento del ganado de labor superaba la capacidad de alimentarlo en las zonas de pasto, las zonas agrícolas debían destinar una parte de la producción a cereales y leguminosas para pienso o de la biomasa sobrante de los cultivos.

En contraste con esta manera de funcionar, la agricultura industrializada ha ido ahorrando territorio gracias a la inyección de cantidades crecientes de energía y nutrientes de fuentes fósiles o minerales, predominantemente externos a los agroecosistemas. La integración entre los terrenos de bosque, pastos y los diversos usos agrícolas que aseguraba en el pasado la diversidad necesaria para la estabilidad de los agroecosistemas, se ha perdido e incluso muchos de los usos del territorio han sido sacrificados para expandir monocultivos agrícolas o aprovechamientos exclusivamente pecuarios. La diversidad agraria se ha deteriorado de manera significativa. El resultado de todo ello ha sido una considerable pérdida de sustentabilidad.

Hemos demostrado la utilidad de esta herramienta (coste territorial de las sustentabilidad) a partir de un estudio de caso que compara la producción orgánica con la convencional. Por su importancia para la producción final agraria española y su amplia difusión por el territorio nacional, el estudio se ha centrado en la producción olivarera, en la que la producción orgánica también ocupa un lugar destacado. El estudio se centra en Andalucía, donde se ubica el 15% de la superficie mundial de olivar y el 61% de la superficie española (MAPA, 2005). La descripción de las fuentes utilizadas y el método seguido para los cálculos, así como una descripción más amplia de los resultados pueden verse en Guzmán, González de Molina y Alonso (2011). Aquí sólo vamos a destacar algunos de los más significativos.

Tabla 2. Coste territorial (ha) del olivar convencional, orgánico y orgánico-plus.

Comarcas	Olivar convencional (CON)	Olivar ecológico (ORG)	Coste Territorial Escenario 1 (ha)	Olivar orgánico-plus (ORGplus)	Coste Territorial Escenario 2 (ha)
Pedroches	1	1.19	0.19	1.35	0.35
Mágina-Secano	1	1.46	0.46	1.65	0.65
Mágina-Regadío	1	1.88	0.88	1.74	0.74
Granada-Secano	1	2.77	1.77	2.03	1.03
Granada-Regadío	1.04	5.92	4.88	4.86	3.82

Fuente: Guzmán et al., 2011

El cálculo del territorio extra que necesita la agricultura orgánica para producir la misma cantidad de aceite que la agricultura convencional ha considerado dos escenarios. El primero evalúa el consumo diferencial de territorio en manejo ecológico y convencional que realizan los agricultores. A priori, las diferencias pueden deberse principalmente a la sustitución del fertilizante químico por orgánico, a cambios en la estrategia de manejo de plagas y enfermedades, y a variaciones en el rendimiento. El segundo escenario, hipotético, supone la mejora de las tecnologías y prácticas de manejo de la agricultura orgánica, con el fin de alcanzar una mayor sustentabilidad, esto es incrementando la funcionalidad territorial. Contempla, pues, un mayor incremento de la biodiversidad, la sustitución de los combustibles fósiles por bioetanol, la mayor integración con la ganadería y el aprovechamiento del residuo del procesado de la aceituna (alperujo).

El coste territorial de la olivicultura orgánica actual se mueve en un rango entre 0.19 y 4.88 ha, lo cual está relacionado con la intensidad de manejo y con la eficiencia

de la fertilización orgánica (tabla 2, escenario 1). El coste territorial de la producción orgánica actual se debe en más de un 90% a la fertilización, salvo en el caso de la Comarca cordobesa de Los Pedroches, donde la fertilización reduce su contribución a un 11%. En el escenario 2, el territorio extra añadido oscila entre 0.35-3.82 ha, siguiendo las mismas pautas de distribución que en el escenario 1. En este caso, además de sostener el flujo de nutrientes y la regulación natural de plagas y enfermedades, el territorio adicional es capaz de aportar gran parte del flujo de energía necesario para mantener la producción, ampliando el servicio ambiental de mitigación del cambio climático. El incremento de la sustentabilidad y los servicios ambientales no supone “per se” un incremento del coste territorial respecto al escenario 1, dado que se produce una integración mejor de territorial.

Tabla 3. Valor económico (€) del coste territorial

Comarca	Valor económico (€) Escenario 1		Valor económico (€) Escenario 2	
	ORG		ORGplus	
Pedroches	106		196	
Mágina-Secano	258		364	
Mágina-Regadío	493		414	
Granada-Secano	991		577	
Granada-Regadío	2.733		2.139	

Fuente: Guzmán et al., 2011

Durante el período 2003-2007 (RD 708/2002) el olivar ecológico en Andalucía mantuvo una ayuda agroambiental de 266,85 €, muy inferior al valor económico otorgado al coste territorial mediante esta metodología (tabla 3). La ayuda sólo compensó la conversión en producción orgánica de olivares de muy baja producción, caso de Los Pedroches. También compensó, aunque de manera muy ajustada, la conversión de olivares de secano de mayor productividad (Mágina-Secano) manejados con programas de fertilización orgánica muy ajustados. En el resto de la áreas de estudio, la ayuda agroambiental no compensó la reconversión a manejo orgánico porque los costes territoriales en que debían incurrir los agricultores era más elevado que las ayudas e incentivos que iban a recibir por ello. La baja cuantía de la ayuda agroambiental --que se aplicaba de manera general al olivar ecológico-- no podía incentivar al sector olivarero a reconvertirse a la producción orgánica. La superficie de olivar ecológico andaluz ha permanecido estancada (MARM, 2003-2009) durante el periodo de aplicación del RD 708/2002 y ha sido el olivar de secano de alta pendiente, ubicado en comarcas muy montañosas (CAP, 2003) --es el caso de los Pedroches-- el que mayoritariamente se ha convertido. En consecuencia, si se quiere aumentar la

superficie de olivar ecológico resulta imprescindible incrementar la cuantía de la ayuda agroambiental --o discriminarla según condiciones edafoclimáticas-- para interesar en la reconversión a otro tipo de olivares más productivos (por ejemplo, el olivar de secano de media a baja pendiente u olivar de regadío).

Pero de esta investigación no sólo extrae esta conclusión. También que un incremento de las ayudas directas a los productores ecológicos (medidas agroambientales) puede conseguir incrementar la superficie orgánica certificada (escenario 1), pero no tiene por qué estimular el paso a un escenario de mayor sustentabilidad (escenario 2). Para dar este paso hay que instrumentar políticas públicas en esa dirección, entre las que hemos citado el pago por servicios ambientales, posibles en el marco de la nueva política agraria común para el periodo 2013-2020. El coste territorial de la sustentabilidad puede constituir una herramienta muy útil para facilitar la toma de decisiones en ese sentido y para cuantificar y modular la cuantía de dichos pagos. Ha sido la comprensión profunda del funcionamiento de la agricultura orgánica tradicional la que ha permitido construir el concepto de coste territorial y su aplicación metodológica. La historia ha aportado un conocimiento muy valioso que ha podido ser aplicado al presente.

5. Un ejemplo de Historia Experimental: la reposición de la fertilidad en los sistemas agrarios tradicionales.

Pero del mismo modo que la historia puede aportar conocimientos útiles, la Agroecología puede ayudar a mejorar sustancialmente nuestro conocimiento sobre los sistemas agrarios tradicionales. En otros términos, la Agroecología puede proporcionar no sólo las construcciones teóricas y metodológicas de un nuevo relato, sino que puede ayudar con sus investigaciones sobre el presente a arrojar luz sobre el pasado. A esta manera de hacer historia agraria hemos llamado en otro lugar (González de Molina et al., 2010) *historia experimental*.

Un ejemplo podemos encontrarlo en el estudio de la reposición de la fertilidad de la tierra en los sistemas agrarios antes de que aparecieran los abonos químicos de síntesis. En investigaciones previas (González de Molina y Pouliquen, 1994; González de Molina y Guzmán Casado, 2006), demostramos la importancia que el estudio del manejo de la fertilidad el suelo tenía para comprender la evolución del sector agrario en las dos últimas centurias. Entre otras cosas porque los abonos, tanto químicos como orgánicos, han sido los principales responsables de las mejoras en la productividad de la tierra. Ello es de especial aplicación a agriculturas como la europea o la asiática en las que la reposición de los nutrientes exportados con la cosecha constituyó una práctica cultural imprescindible para evitar la degradación de unos suelos cultivados por siglos y asegurar la viabilidad de las cosechas futuras. De hecho, la reposición de la fertilidad se convirtió en el factor clave de la sustentabilidad de la agricultura preindustrial y en el

inicio de la transición hacia su completa industrialización (Fischer-Kowalski and Haberl, 2007).

Lo hemos comprobado en el estudio de las técnicas de reposición de la fertilidad utilizadas en la agricultura árida y semiárida española antes de la llegada de los fertilizantes químicos de síntesis. Estudio llevado a cabo mediante la técnica del balance de nutrientes, que permite detectar problemas agronómicos y en general ambientales asociados a la implementación de dichas técnicas. Riesgos de contaminación por lixiviación de nitrógeno, eutrofización de aguas continentales, degradación química del suelo, pérdida de su capacidad potencial de producción se suelen detectar usando esta metodología en las condiciones de la agricultura actual, caracterizada por la abundancia relativa de macronutrientes. Pero también sirve para la situación contraria, característica de las agriculturas orgánicas tradicionales, esto la de escasez estructural de nutrientes y los fenómenos asociados a ella como los de suficiencia o insuficiencia de la fertilización, deficiencias nutricionales, la minería de las reservas del suelo.

En colaboración con investigadores de otras disciplinas (ecología y agronomía) hemos diseñado un modelo de balance de nutrientes especialmente ideado para su aplicación al pasado (González de Molina et al., 2010⁴). En sus distintos apartados se afrontan problemas como los derivados de la falta de información cuando se trata de estudiar el pasado y la incertidumbre respecto a los datos proporcionados por las fuentes. No obstante, aquella información que no hemos podido obtener y contrastar mediante fuentes documentales u orales hemos tratado de reconstruirla mediante una doble estrategia. Por un lado, mediante la construcción de modelos para la recreación de valores que no pueden ser medidos en campo o se carece de información suficiente. Estos modelos simulan las condiciones que debieron existir en el pasado. Por ejemplo, ante la imposibilidad de medir el contenido de materia orgánica en los suelos, se puede elaborar un modelo que en función del manejo de la fertilidad, del destino de los residuos vegetales, del pastoreo, etc. y de las características del suelo (textura, ph, etc.) permita una aproximación razonable al contenido en materia orgánica de un terreno sometido a un cultivo o a una rotación concretas. Por otro lado, mediante la realización de ensayos “de campo” que permiten reproducir las condiciones de manejo de la agricultura tradicional. Dado su alto coste, no siempre es posible realizarlos. Una opción alternativa consiste en usar información proveniente de investigaciones en agricultura orgánica, habida cuenta su semejanza con los sistemas agrarios tradicionales. Los estudios de caso que hemos realizado se han beneficiado de varios ensayos de este tipo que han proporcionado, con mayor precisión y exactitud valores a algunas de las variables empleadas en los balances.

⁴ Documento de Trabajo disponible en <http://www.historiambiental.org/publicaciones>. También puede consultarse en los Documentos de Trabajo de la Sociedad Española de Historia Agraria (<http://ideas.repec.org/s/seh/wpaper.html>)

Uno de esos ensayos (García Ruiz et al., 2011) ha tratado de medir el incremento de nitrógeno disponible en el suelo como consecuencia de la presencia de cubiertas vegetales en algunos cultivos orgánicos. Los resultados han mostrado que aquellos olivares con cubiertas vegetales fijan mucho más nitrógeno que aquellos que no lo tienen. Así hemos podido contabilizar el aporte de nitrógeno que proporcionaban las cubiertas naturales, mediante fijación simbiótica, en los olivares y los cultivos de cereales al tercio y tenerlo en cuenta en los balances correspondientes a los siglos XVIII y XIX. Gracias a estos datos hemos podido equilibrar unos balances que ofrecían déficits considerables de nitrógeno, debido a que las extracciones originadas por la cosecha eran compensadas casi en exclusiva por las entradas procedentes de la deposición atmosférica. La presencia durante siglos de olivares, que hasta finales del XIX no solían fertilizarse con abonos orgánicos, y del manejo al tercio de las fincas de labor demandaba la búsqueda de una causa que compensara dichos déficits con otros aportes de nitrógeno no contabilizados, explicando su continuidad en el tiempo. Las cubiertas naturales, especialmente las leguminosas que formaban parte de ellas, constituyeron seguramente un elemento clave en la reposición del nitrógeno extraído con la cosecha y las podas del olivar. Sólo cuando el cultivo del olivar se hizo mucho más intenso a finales del siglo XIX, comenzaron a aparecer carencias significativas de nitrógeno.

Especialmente útil ha sido el trabajo experimental llevado a cabo en colaboración con biotecnólogos de la Universidad de Granada y dedicado a evaluar determinadas cualidades de las variedades de semillas tradicionales (Guzmán et al. 2010). El ensayo se ha realizado con variedades de trigo tradicionales y modernas, simulando las condiciones de manejo propias de la agricultura tradicional frente a las actuales. Los resultados muestran que el estilo de manejo y el tipo de variedad tienen una importante influencia en la composición mineral de la cosecha. Esta conclusión resulta decisiva cuando se trata de realizar balances de nutrientes comparativos entre distintos escenarios históricos. Ello obliga, por un lado, a considerar la distinta productividad de la tierra, cosa que resulta fácil de conocer a través de las fuentes históricas, pero también la composición elemental de la cosecha, esto es los kilos de N, P y K que extrae. Dado que esta última variable no puede ser medida directamente para el pasado, es necesario atribuirle valores que sean coherentes con las circunstancias en que se realizaba la producción, esto es bajo condiciones propias de una agricultura orgánica tradicional. Los resultados muestran que las variedades antiguas con manejo tradicional extraían menos macronutrientes que las variedades modernas con manejo convencional, pudiéndose interpretar estas características como una respuesta adaptativa de las plantas ante la escasez de estos minerales. Los datos de extracción han permitido dotar de un rigor mucho mayor a los balances, evitando así la utilización de valores calculados para variedades y manejos actuales, distorsionando los resultados.

Otro experimento en campo ha resultado decisivo para calibrar, en este caso, los balances de nutrientes realizados para la agricultura catalana del siglo XIX (Olarieta et al., 2010). El objetivo ha sido entender el funcionamiento de una de las técnicas de fertilización más utilizadas en los diversos territorios de la antigua corona de Aragón y conocidos como “hormigueros” (o *formiguers*, en catalán). Consistían en la combustión lenta y anóxica, a modo de pequeñas carboneras, de un cierto número de pilas de biomasa procedente del aclareo de bosques o matorrales, y de la poda de todo tipo de cultivos leñosos, cubiertas de tierra del propio campo donde se realizaban durante el verano. Luego se abría cada “pila” por la parte superior para que las lluvias de otoño empaparan la tierra quemada junto a los carbones y cenizas, y se incorporaran al suelo con el primer arado de rastrojos, viñas u olivares.

Combinando diversas fuentes documentales con la tradición oral, y los resultados de laboratorio obtenidos con la realización de un *hormiguero* experimental en campo, Olarieta y sus colaboradores han llegado a la conclusión que prácticamente todo el nitrógeno contenido en la biomasa quemada o en la materia orgánica del suelo se perdía por volatilización, de modo que las únicas aportaciones significativas serían algo de fósforo y la importante cantidad de potasio contenido en las cenizas y carbones. Entonces, ¿por qué se tomaban el considerable trabajo de cubrir con tierra la combustión de biomasa? La primera explicación apunta al papel de los carbones en la microbiología edáfica, y está despertando un renovado interés por su papel en el almacenamiento de carbono en el suelo con relación al cambio climático. La segunda explicación se refiere al papel de la combustión que no sólo aceleraba la mineralización de la materia orgánica contenida en el suelo que recubría los hormigueros o sobre el que se asentaban; también eliminaba en él casi la totalidad de microorganismos y poblaciones bacterianas. Cuando aquella tierra casi esterilizada se mojaba e incorporaba al suelo, se producía una explosión de aquellas poblaciones bacterianas que a menudo eran también fijadoras de nitrógeno. Así pues, tanto mediante la incorporación de carbones como a través del aumento de la temperatura del suelo, los hormigueros podían haber servido también para alterar las poblaciones microbianas del suelo en un sentido favorable a la fijación libre de nitrógeno, y la aceleración de la mineralización de los compuestos húmicos contenidos en la materia orgánica.

La presentación de los resultados y la discusión sobre los mismos pueden verse con detalle en los dos textos referidos a la agricultura andaluza y catalana que se recogen en este número de la revista. Ambos muestran la fertilidad de este método de historia experimental aplicado a la historia agraria y en general la utilidad mutua que para historiadores y agrónomos tiene la cooperación y la hibridación de las correspondientes disciplinas. La hibridación entre Agroecología e Historia pone las bases de la construcción de un nuevo discurso historiográfico sobre el mundo rural. Un nuevo discurso que tiene en estos métodos transdisciplinarios y en esta nueva función social que se otorga a su que hacer, una punta de lanza de su necesaria renovación.

Referencias

- Adriaensen, F., Chardon, J.P., De Blust, G., Swinnen, E., Villalba, S., Gulinck, H., Matthysen, E. 2003. The application of “least-cost” modelling as a functional landscape model. *Landscape and Urban Planning*, 64, 233-247.
- Alonso, A.M., Guzmán, G.I. 2010. Comparison of the Efficiency and Use of Energy in Organic and Conventional Farming in Spanish Agricultural Systems. *Journal of Sustainable Agriculture*, 34, 312–338.
- Altieri, M. A. 1987. *Agroecology. The Scientific Basis of Alternative Agriculture*. Westview Press. Boulder.
- Altieri, M. A. 1991. «¿Por qué estudiar la agricultura tradicional? ». En *Agroecología y Desarrollo*. CLADES, nº 1, pp. 16-24.
- Altieri, M. Y Upholff, N. (1999), “Alternativas de la agricultura moderna convencional para enfrentar las necesidades de alimentos en el próximo siglo”. *Informe de la conferencia sobre agricultura sostenible: evaluación de los nuevos paradigmas y las prácticas antiguas*. 26-30 de abril de 1999, Bellagio (Italia).
- Altieri, M.A. (1995) *Agroecology: the science of sustainable agriculture*. Westview Press, Boulder, CO
- Aróstegui, J. (1996), *La investigación histórica: teoría y método*. Barcelona: Crítica.
- Bengtsson, J., Ahnström, J., Weibull, A. (2005). The effects of organic agriculture on biodiversity and abundance: a meta-analysis. *Journal of Applied Ecology*, 42, 261-269.
- Brown, L. (1999), “Alimentar a 9.000 millones de personas”, en L. Brown *et. al. La situación del mundo en 1999*. Barcelona: Icaria.
- Caporal, F. R. 2009. *Agroecologia: uma nova ciência para apoiar a transição a agriculturas mais sustentáveis*. Brasília, 30 p.
- Consejería de Agricultura y Pesca (CAP) 2003. *El olivar andaluz*. Junta de Andalucía, Sevilla.
- Dalgaard, T., Halberg, N., Porter, J.R. (2001), “A model for fossil energy use in Danish agriculture used to compare organic and conventional farming”. *Agriculture, Ecosystems and Environment*, 87 (1), 51-65.
- Dixon, J; Gulliver, A. Y Gibbon, D. (2001), *Sistemas de producción agropecuaria y pobreza. Cómo mejorar los medios de subsistencia de los pequeños agricultores en un mundo cambiante*. FAO: Roma.
- FAO (1993), *Anuario de la producción*. Roma: FAO
- FAO (2000), *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo*. Roma: FAO

- FAO (2007), *SOFA (The State of Food and Agricultura [El estado mundial de la agricultura y la alimentación])*. Roma. FAO
- FAO (2008), *Current World Fertilizer Trends and Outlook to 2011/12*. FAO: Roma.
- FAO (2000), *World Census of Agriculture*. www.fao.org
- FAOSTAT (1997, 2003 y 2008), *Faostat Statistic database*. Roma: FAO: <http://www.fao.org>. Consulta 10 de Octubre.
- Fischer-Kowalski, M. Y Hüttler, W. (1999), “The Intellectual History of Material Flow Analysis, Part II, 1970-1998”. *Journal of Industrial Ecology*, Vol. 2 (4), pp. 107-136.
- Fisher-Kowalski, M. y Haberl, H. (eds). (2007), *Socioecological Transitions and Global Change. Trajectories of Social Metabolism and Land Use*. Edward Elgar, Cheltenham, UK:223-255
- Francis, C.A.; Lieblein, G.; Gliessman, Sr.; Breland, T.A.; Creamer, N.; Harwood, R.; Salomonsson, L.; Heleniu, J.; Rickel, D.; Salvador, R.; Simmons, S.; Allen, P.; Altieri, M.A.; Flora, C.B.; Pincelot, R. R (2003), “Agroecology: The Ecology of Food Systems”, *Journal of Sustainable Agriculture*. Vol. 22 (3): 99-118.
- Funtowicz, S. Y Ravetz, J. R. (2000), “La ciencia postnormal”. Barcelona: Editorial Icaria.
- García Ruiz, R., Gómez Muñoz, B., Carreira de la Fuente, J.A., Hinojosa Centeno, M.B. (2011), “La fertilización en el olivar ecológico”, en G. I. Guzmán (ed.), *El Olivar ecológico*. Ed: CAP and Mundi-Prensa. Sevilla. pp. 95-131.
- Gliessman, S. R. (1990). «Understanding the basis of Sustainability for Agriculture in the Tropics: experiences in Latin America». En Clive A. Edwards el J. (eds.) *Sustainable Agricultural Systems. Soil and Water Conservation Society*. Ankey, Iowa.
- Gliessman, S.R. (2002 [1988]), *Agroecología. Procesos ecológicos en agricultura sostenible*. Costa Rica: CATIE.
- Gliessman, S. R., F. Rosado-May, C. Guadarrama-Zugasti, J. Jedlicka, A. Cohn, V. E. Méndez, R. Cohen, L. Trujillo, C. Bacon & R. Jaffe (2007) *Agroecología: promoviendo una transición hacia la sostenibilidad. Ecosistemas*. Vol. 16 (1):13-28.
- González de Molina, M. y Pouliquen, Y. (1996): “De la agricultura orgánica tradicional a la agricultura industrial: ¿una necesidad ecológica? Santa Fe, 1750-1904”, en Garrabou, R. y Naredo, J. M. edits., *La fertilización en los sistemas agrarios. Una perspectiva histórica*, Fundación Argentaria/Visor, Madrid, p. 127-169.
- González de Molina, M., Guzmán, G.I. 2006. *Tras los pasos de la insustentabilidad. Agricultura y medioambiente en perspectiva histórica (siglos XVIII-XX)*. Barcelona: Icaria.
- González de Molina, M.; García Ruiz R.; Guzmán Casado G.; Soto Fernández, D; Infante Amate, J. (2010). *Guideline for constructing nutrient balance in historical*

- agricultural systems (And its application to three case-studies in Southern Spain)*. Serie Documentos de Trabajo de la SEHA.
- González de Molina, M e Infante, J. (2010), “Agroecología y decrecimiento. Una alternativa sostenible a la configuración del actual sistema agroalimentario español”. *Revista de Economía Crítica*. Vol. 10: 113-137
- Grönroos, J., Seppälä, J., Voutilainen, P., Seuri, P., Koikkalainen, K. (2006), “Energy use in conventional and organic milk and rye bread production in Finland”. *Agriculture, Ecosystems and Environment*, 117, 109-118
- Guzmán, G., González De Molina, M. Y Sevilla, E. (coords.). (2000), *Introducción a la Agroecología como desarrollo rural sostenible*. Madrid: Ediciones Mundi-Prensa.
- Guzmán, G.; García, R.; Sánchez, M.; Martos, V.; García del Moral, L.F. (2010), “Influencia del manejo y las variedades de cultivo (tradicionales versus modernas) en la composición elemental de la cosecha del trigo”, en R. Garrabou y M. González de Molina (eds), *La fertilización en los sistemas agrarios tradicionales*. Barcelona: Icaria, 69-84.
- Guzmán, G.; González de Molina, M.; Alonso, A. (2011), “The land cost of agrarian sustainability. An assessment”. *Land Use Policy*. Vol. 28: 825-835.
- Guzmán, G.I., Alonso, A.M. (2008), “A comparison of energy use in conventional and organic olive oil production in Spain”. *Agricultural Systems*, 98, 167-176.
- Guzmán, G.I., González de Molina, M. (2009), “Preindustrial agriculture versus organic agriculture. The land cost of sustainability”. *Land Use Policy*, 26 (2), 502-510.
- Hernández Sandoica, E. (2004), *Tenencias historiográficas actuales. Escribir historia hoy*. Akal, Madrid.
- Hibbard, K.A., et al. (2007), “Decadal-scale interactions of humans and the environment”, en: R. Costanza, et al (eds), *Sustainability or Collapse? An integrated history and future of people on earth*. The MIT Press: 341-377.
- Hole, D.G., Perkins, A.J., Wilson, J.D., Alexander, I.H., Grice, P.V., Evans, A.D. (2005), “Does organic farming benefit biodiversity?”, en *Biological Conservation*, 122, 113-130.
- Krausmann, F. & H. Haberl. (2002), “The process of industrialization from the perspective of energetic metabolism: socio-economic energy flows in Austria 1830-1995”. *Ecological Economics*. Vol 41: 177-201.
- Krausmann, F.; Erb, K-H.; Gingrich, S.; Lauk, C.; Haberl, H. (2008), “Global patterns of socioeconomic biomass flows in the year 2000: A comprehensive assessment of supply, consumption and constraints”. *Ecological Economics*, Vol. 65: 471-487.
- Leach, G. (1992), “The Energy Transition”, *Energy Policy*, Vol. 20 (2), pp. 116-123.
- MARM (Ministerio Medio Ambiente, Medio Rural y Marino) (2003-2009), Varios años. Estadísticas Agricultura Ecológica 2003-2008. <http://www.mapa.es/es/alimentacion/pags/ecologica/documentos.htm>. Capturado el 9 de Enero de 2010.

- Moradiellos, E. (1994), *El oficio de historiador*. Siglo XXI editores, Madrid.
- Morin, E. (1984), *Ciencia con Conciencia*. Anthropos. Barcelona.
- Murphy, H.T., Lovett-Doust, J. (2004), "Context and connectivity in plant metapopulations and landscape mosaics: does the matrix matter?". *Oikos*, 105 (1), 3-14
- Norgaard, R. B. (1987), "The epistemological basis of Agroecology". En Altieri, M. A. (ed.), *Agroecology*. Westview Press (Boulder)- IT Publications (London).
- Norton, L., Johnson, P., Joys, A., Stuart, R., Chamberlain, D., Feber, R., Firbank, L., Manley, W., Wolfe, M., Hart, B., Mathews, F., Macdonald, D., Fuller, R.J. (2009), "Consequences of organic and non-organic farming practices for field, farm and landscape complexity". *Agriculture, Ecosystems and Environment*, 129, 221-227.
- Olarieta, J.R.; Padrò, R.; Massip, G.; Rodríguez-Ochoa, R.; Vicedo, E.; Tello, E. (2010), "Hipótesis y primeros resultados sobre los hormigueros como técnica de fertilización en los sistemas agrarios", en R. Garrabou y M. González de Molina (eds), *La fertilización en los sistemas agrarios tradicionales*. Barcelona: Icaria, 109-126.
- Pascual, U., Perrings, C. (2007), Developing incentives and economic mechanisms for in situ biodiversity conservation in agricultural landscapes. *Agriculture, Ecosystems and Environment*, 121, 256-268.
- Pimentel, D. & Pimentel, M. (1979), *Food, Energy and Society*. London: Edward Arnold.
- Poiani, K.A., Richter, B.D., Anderson, M.G., Richter, H.E. (2000), Biodiversity conservation at multiple scales: functional sites, landscapes, and networks". *BioScience*, 50 (2), 133-146.
- Postel, S. (1989), "Detener la degradación de la tierra", en L. Brown *et al.*, *El estado del mundo en 1989*. Buenos aires. Grupo Editor Latinoamericano
- Programa De Las Naciones Unidas Para El Medio Ambiente (1994), *The Pollution of Lakes and Reservoirs*. Kenia. PNUMA.
- Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), (1991), *World map of status of human-induced soil degradation. An explanatory note*. Wageningen: PNUMA/ISRC
- Redclift, M. y Wodgate, G. (1993), *Concept of the Environment in the Social Sciences*. Wye College External Programme. Wye, England.
- Sieferle, R. P. (2001), *The Subterranean Forest. Energy Systems and the Industrial Revolution*. The White Horse Press, Cambridge.
- Smil, V. (2001 [1999]), *Energías. Una guía ilustrada de la biosfera y la civilización*. Barcelona: Editorial Crítica. [*Energies. An Illustrated Guide to the Biosphere and Civilization*. Massachusetts Institute of Technology].

- Stolze, M., Piorr, A., Häring, A., Dabbert, S. (2000), “Environmental Impacts of Organic Farming in Europe”. *Economics and Policy*, vol. 6. University of Hohenheim. Stuttgart.
- Toledo, V. (1999), Las ‘disciplinas híbridas’: 18 enfoques interdisciplinarios sobre naturaleza y sociedad. En *Persona y Sociedad*, V. 13, 1. Santiago de Chile.
- Toledo, V. M. y N. Barrera-Bassols (2008), *La Memoria Biocultural. La importancia agroecológica de las sabidurías tradicionales*. Icaria, Barcelona.
- Toledo, V.M. (2005), La ecología rural. *Ciencia y Desarrollo* Vol. 174: 36-43.
- Vandermeer J (1989). *The ecology of intercropping*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Vivas, E. (2008), “la cadena agroalimentaria: un monopolio de origen a fin”, *Boletín Ecos*, Vol. 4, Septiembre-octubre.
- Wood, R., Lenzen, M., Dey, C., Lundie, S. (2006), „A comparative study of some environmental impacts of conventional and organic farming in Australia”. *Agricultural Systems*, 89 (2-3), 324-348.
- World Resources Institute (1999), *La Situación Del Mundo, 1999* Lester Brown, Christopher Flavio y Hillary French (eds), Barcelona: Icaria.
- World Resources Institute (2002), *La Situación Del Mundo, 2002* Christopher Flavin (ed.) Barcelona: Icaria.

Como citar este artículo

GONZÁLEZ DE MOLINA, Manuel

“Agroecología e Historia Agraria. Una hibridación necesaria”. *Estudios Rurales. Publicación de Centro de Estudios de La Argentina Rural*. Bernal, Vol. 1 N° 1, 2011. ISSN: 2250. (Página 1-29)

Descriptores: Agroecología, historia, medioambiente

Fecha de entrega: Octubre 2011
Fecha de aprobación: Diciembre 2011

Capacidades estatales y políticas públicas. Una propuesta para el abordaje de las políticas agropecuarias en la Argentina contemporánea (1991-2011)

Mario Lattuada

Doctor en Humanidades y Artes (UNR) e
Investigador Principal de CONICET

María Elena Nogueira

Doctora en Ciencia Política (UNR) y
Becaria Postdoctoral de CONICET

Resumen:

El objetivo de este trabajo consiste en recuperar el término “capacidades estatales” como herramienta para el análisis de políticas públicas pero, además, introducirlo como una alternativa de abordaje de la gestión de un tipo de políticas en particular: aquellas vinculadas al sector agropecuario en general y al desarrollo rural en particular. En este sentido, tales capacidades se relacionan con la posibilidad que tiene el Estado de invertir –a través de sus distintas manifestaciones– tres atributos centrales: *eficacia*, *eficiencia* y *sustentabilidad* de sus acciones. A su vez, no necesariamente las *capacidades estatales* coinciden con las *capacidades de gobierno*, es decir, aquellas de corte temporal y no estructural de la institucionalidad prevista por aquél. De esta forma, interesa revisar y explorar el uso teórico del término “capacidades estatales” y, en particular, su recuperación en el análisis de la gestión de políticas para el sector agropecuario a nivel nacional en el período 1991-2011. Dicho período coincide con un contexto de reformas de intensidad al interior del Estado nacional que contribuyen a generar modelos alternativos de *institucionalidad* sectorial acorde a los diferentes paradigmas políticos que predominaron en uno u otro momento.

Palabras clave: capacidades estatales, sector agropecuario, Argentina.

Abstract:

The aim of this paper is to reclaim the term "state capacity" as a tool for policy analysis. Also introduced as an alternative approach to the management of a particular type of policy: those related to agriculture in general and rural development in particular. In turn, state capacities do not necessarily coincide with the capabilities of government. Thus, it is interesting to review and explore the theoretical use of the term "state capacity" and, in particular, its recovery in the analysis of management policies for the national agricultural sector in the period 1991-2011. This period coincides with a current context of reform within the nation state that contribute to alternative models of sectoral institutions according to different political paradigms that prevailed at different times.

keywords: state capabilities, agriculture, Argentina.

Introducción

En este trabajo nos interesa rescatar para la discusión teórica -pero también política- el tema de las capacidades que los Estados disponen para la gestión de políticas públicas y aplicarlo a experiencias históricas concretas. Para esto, nos enfocamos en el ámbito donde se elaboran y ejecutan las políticas públicas para el sector agropecuario en Argentina, en el cual durante las últimas dos décadas han ocurrido modificaciones profundas de acuerdo a diferentes concepciones políticas sobre el rol del Estado que invitan a su análisis.

Motiva esta investigación entonces, la pregunta respecto de *cuáles* capacidades posee el Estado para la gestión de políticas públicas en el sector agropecuario y en qué medida los distintos paradigmas políticos que han marcado las dos últimas décadas en la vida del país modifican el sentido de las acciones gubernamentales.

El artículo se compone de dos apartados. En el primero de ellos, se desarrollan los aspectos teórico-conceptuales del término *capacidades estatales*, se construyen indicadores para su análisis y los modos de aproximación que la temática posee en la literatura específica. En segundo lugar, a la luz de la presentación teórica anterior, se propone un primer análisis exploratorio y comparativo de las capacidades en juego de la agencia estatal de mayor injerencia en el sector: la ex Secretaria de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación, actual Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, en dos períodos claramente diferenciados: 1991-2001 y 2002-2011.

En este sentido, es necesario advertir sobre el grado de generalidad que posee tomar como referencia al conjunto de las políticas agropecuarias, especialmente considerando la diversidad de áreas y competencias que éstas encierran. Sin embargo, al ser éste un trabajo en el que las categorías de análisis y su aplicación se encuentra en una etapa provisoria de construcción, consideramos conveniente realizar una aproximación a la agencia sectorial y sus capacidades como un todo, con cierto sesgo sobre las políticas de desarrollo rural, dejando para etapas posteriores un análisis en profundidad de sus diferentes áreas de competencia (comercial, sanitaria, tecnológica, productiva, social).

Finalmente, el trabajo concluye estableciendo una aproximación a las continuidades y rupturas de las capacidades estatales entre ambos períodos analizados, destacando las condiciones existentes para la consolidación de capacidades que favorezcan la definición y ejecución de las políticas agropecuarias y de desarrollo rural con mayor calidad, eficacia y legitimidad en la intervención del Estado¹.

¹ En otras palabras, *capacidades estatales* que contribuyan a lo que actualmente la literatura académica denomina *gobernanza* (*governance*). Si bien la noción de Estado como elemento director de la sociedad es central en las teorías de la gobernanza (Kooiman, 1993), ésta es entendida como "...una forma de gobierno (en su sentido mas amplio) en la que la coherencia de la acción pública (la definición de problemas, la toma de decisiones y su ejecución) no pasa por la acción aislada de una elite político-administrativa relativamente homogénea y centralizada, sino por la adopción de formas de coordinación a distintos niveles y multiactoral, cuyo resultado, siempre incierto, depende de la capacidad de los actores públicos y privados para definir un espacio común, de su capacidad para movilizar expertos de orígenes diversos y de implantar modos de responsabilización y de legitimación de las decisión, a un tiempo en el universo de la política electoral y de la política de los problemas..." (Ruano de la Fuente 2002:2).

1. Usos y des usos del término *capacidades estatales*

Evidentemente, la noción de *capacidades estatales* –en adelante CE– posee una vinculación directa con los *modos de hacer* del Estado. Es decir, las posibilidades de acción que tiene este complejo institucional a través de diferentes políticas públicas, programas, marcos institucionales y demás instrumentos. Un Estado, en términos analíticos, puede ser entonces adjetivado como “capaz” frente a sus modos de intervenir ante determinados contextos. La discusión acerca de un Estado –más o menos– *capaz* suele confundirse con la de *más o menos* Estado en términos de dimensión, lo cual implica una primera dificultad a la hora de realizar análisis concretos. Partimos entonces de considerar este complejo institucional, como un conjunto de leyes y reglamentaciones –el aparato– que se manifiestan en distintas relaciones sociales a nivel interno y externo. De este modo, la función del Estado es la elaboración de políticas públicas y, en un plano normativo, que éstas garanticen el bien común.

La noción de CE es diferente, en principio, a la de *capacidades de gobierno* (Iazzetta, 2009). Estas últimas estarán más vinculadas a las acciones concretas llevadas adelante en forma temporal por un gobierno en particular mientras que las CE darán cuenta de la construcción institucional del aparato estatal sostenido en el tiempo. Las acciones de los gobiernos, según su carácter, pueden sin embargo consolidarse en términos estructurales, o simplemente definir normas y prácticas al interior del aparato estatal en momentos específicos. En este sentido, existen algunos procesos que desencadenan prácticas políticas de largo plazo que en el corto y mediano resultan favorables o no según el tratamiento de las cuestiones y la injerencia de los actores políticos en la toma de decisiones. En otras palabras, las *capacidades de gobierno* pueden derivar, en ciertas condiciones, en *capacidades estatales*. Lógicamente entonces, y en algunos casos, para el análisis de estas últimas, no resultarán indistintas las primeras.

Iazzetta (2009) advierte sobre la existencia de una vinculación estrecha entre las CE con la gobernabilidad democrática, que consiste en gobernar democráticamente pero también eficazmente y allí, no sólo importa el funcionamiento de los gobiernos sino también el desempeño de los Estados. Esto atraviesa el plano coyuntural para ocupar el estructural, donde las instituciones, las *reglas del juego* establecidas, garantizan, en el largo plazo, certidumbre en las condiciones donde los actores deben desempeñar su actividad.

En este mismo sentido, si el Estado puede comprenderse, al decir de Durkheim (2008) como un *cerebro social*, su función de regulador no puede ser puesta en duda y por el contrario, ésta tendrá mayores alcances en la medida de contar con *capacidades* concretas sostenibles en el tiempo.

Existen en la literatura diversos marcos analíticos que recuperan el término de *capacidades estatales*, con distintos abordajes y algunos acuerdos centrales; tales marcos permiten establecer posibles aplicaciones para el análisis empírico (Nogueira, 2010). En este sentido, los autores se refieren a capacidades institucionales, administrativas –desde un plano más organizacional o interno– y autonomía o desarrollo, desde un plano más relacional o hacia afuera del Estado.

Los primeros trabajos a los que referiremos provienen del enfoque *neo-institucionalista* y presentan las instituciones en los términos de North (1995), es decir, como “reglas del juego”. Palermo (2001) indica que el Estado puede considerarse como un conjunto de unidades que constituyen –simultáneamente– instituciones y organizaciones. Simultáneamente no significa, sin embargo, homologación de ambas. Las instituciones refieren a las reglas del juego pero, las organizaciones corresponden a “...cómo nos estructuramos (organizamos) a nosotros mismos para jugar el juego. La distinción clave entre instituciones y organizaciones es aquella entre reglas y jugadores...” (Palermo, 2001:4).

Por otro lado, los estudios que refieren a conceptos tales como *autonomía* o *poderío* para dar cuenta de los alcances de la acción estatal, se diferencian parcialmente de aquellos que se circunscriben al concepto de *capacidad* puesto que los primeros centran su análisis en estructuras o instituciones y este último se encuentra vinculado con la “...eficacia administrativa del aparato estatal para instrumentar sus objetivos...” (Sikkink, 1993). Esta autora destaca que el valor del enfoque institucional reside en poder trascender los análisis más abstractos centrándose, en cambio, en los atributos concretos: en las estructuras, instituciones y procedimientos del Estado que tendrán impacto en las políticas elaboradas por éste. De esta forma, las metas no se miden en términos absolutos sino a razón de lo que el Estado *debe* cumplir.

Desde esta perspectiva *neo-institucionalista*, Sikkink (1993) aborda un estudio comparativo de las administraciones de Arturo Frondizi (1958-1962) y Juscelino Kubitschek (1956-1961) en Argentina y Brasil respectivamente, proponiendo diferentes dimensiones para el análisis. La primera dimensión hace referencia a la magnitud de la administración pública percibida a partir de la cantidad de empleados y, a su vez, a la especialización de la infraestructura institucional del Estado. La segunda dimensión se encuentra reflejada en las reglas de reclutamiento, promoción y despido de los funcionarios como así también en el nivel salarial. En el caso de la tercera dimensión –siendo bastante dificultoso escindirla netamente de la segunda– es relevante destacar las costumbres vigentes para atraer personal con habilidades y talentos: uno de los índices a tener en cuenta es el nivel educativo que el personal y aspirantes poseen. En las conclusiones del trabajo se destaca el alto presupuesto que Brasil dispone para la organización institucional del Estado, el financiamiento del desarrollo y la formación de sus funcionarios; en contraposición con las debilidades del Estado argentino.

Durante la década de 1990, y en pleno contexto de las reformas del Estado y la administración pública², el Banco Mundial introducía la noción de *capacity enhancement*, transmitiendo una idea de *capacidad* enlazada en las acciones de los distintos actores. En esta línea, Mizrahi (2004) establece este tipo de capacidad como un proceso cuyos resultados pueden ser identificados antes que medidos. Hildebrand y Grindle (1994) también alientan esta idea de *proceso* a partir del término *capacity building* cuyos resultados provendrán del análisis de los marcos institucionales y organizacionales.

Precisamente Grindle (2007), desde la perspectiva del *buen gobierno* (*good governance paradigm*), analizará especialmente la cuestión de las capacidades como marcos analíticos

² Nos referimos a las reformas estatales de carácter neoliberal llevadas a cabo en América Latina en la década de 1990, denominadas de *primera* y *segunda* generación. Al respecto véase Draibe (1992) y Oszlak y Felder (1998).

suggerentes. De acuerdo con esta autora, las intervenciones de los gobiernos no se introducen en el vacío, se construyen sobre las capacidades existentes, aún cuando estas se consideran deficientes. La condición de fortaleza o fragilidad de un Estado dependerá del carácter de tres variables centrales: el alcance de sus instituciones, la eficacia de su organización y, finalmente, su legitimidad.

En sus palabras, y a pesar de ser una temática muy poco desarrollada, el *buen gobierno* implica un amplio rango de pre-requisitos institucionales que serán relevantes para el desarrollo político y económico. Sojo (2004), en esta misma línea, señala al menos dos lugares principales en los que se pueden identificar algunos de esos requisitos: la combinación de cualidades de gestión y representación, y la agregación de las demandas sociales. Esta idea también se encuentra presente en Repetto (2004) para quien la vida política no opera en el vacío sino que se expresa en forma de una gran complejidad pública, en la que las *capacidades estatales* se hacen presentes a partir de distintos instrumentos: políticas, programas, proyectos, etcétera.

Si bien de acuerdo a lo desarrollado hasta aquí parecería que el análisis de la administración *puertas adentro* del Estado sería suficiente para dar cuenta del tipo de *capacidades* involucradas, no lo es, pues, cuando pensamos en *capacidad* estamos atendiendo a formas de *problematizar, priorizar, decidir y gestionar* las cuestiones públicas o de agenda. De este modo, no solo habrá que dar cuenta de los marcos administrativos –las reglas del juego si pensamos en North – sino también –y como advertía Palermo (2001)–, de las organizaciones y sus acciones, o más bien cómo se mueven los jugadores en determinados juegos –que aquí son contextos–.

Esta interpretación tiene como base trascender la consideración del Estado a partir de su aparato burocrático y establecer más claramente aquello que Durkheim (2008) tomaba con la metáfora del “cerebro social”. Con relación a esto, no está de más recordar aquí que el Estado no sólo debe considerarse como *aparato*, sino también y fundamentalmente, un conjunto de relaciones sociales formalizadas en un sistema legal (O’Donnell, 1993). En este sentido, y retomando el concepto de *capacidades estatales*, la lógica es similar respecto de las dos dimensiones a tener en cuenta: la *institucional /administrativa* – el aparato – y la *política* –las relaciones sociales– (Repetto, 2004), vistas éstas en forma relacional y recíproca y constituyéndose en dimensiones fundamentales para el análisis.

La *capacidad política* se identificará, en primer lugar, con la recepción de las demandas de la sociedad por parte de los gobernantes. Esto pone la cuestión en el inicio del ciclo de la política pública, más precisamente en la construcción de la agenda pública. Aquí, será central el modo de problematizar los asuntos y hacer que estos ingresen en la agenda de gobierno.

En este caso, no será suficiente un análisis como el planteado por Sikkink (1993) puesto que éste se agota en los marcos institucionales, mientras que la propuesta de observar la *capacidad política* se inscribe en un marco más general que excede el plano interno y vincula al Estado con otros actores. De allí que sea más complejo también identificar y –eventualmente– medir este tipo de capacidad.

En este sentido, es pertinente recordar que los problemas de gobierno resultan, en definitiva, construcciones sociales (Oszlak y O’Donnell, 1976). Estas construcciones sociales resultan de

las demandas que poseen los actores que forman parte de los procesos políticos y el despliegue de sus recursos de poder.

Tal mirada se acerca al concepto de *autonomía enraizada* (*embedded autonomy*) en cuanto en él se juegan no sólo los aspectos internos del aparato estatal sino también sus lazos y relaciones con la sociedad. Evans (1996) utiliza dicha categoría argumentando que el Estado posee un tipo de autonomía que está inserta en una serie de lazos sociales que vinculan este complejo institucional con la sociedad y proveen de vías para negociar objetivos de acción y políticas públicas. En el concepto de Evans las capacidades dependen no exclusivamente de la administración y burocracia estatal sino también del tipo de interacción política que, enmarcada en ciertas reglas, normas y costumbres, establezcan los actores del Estado y el régimen político con los sectores socioeconómicos y aquellos que operan en el contexto internacional (Schneider, 1999).

Las *capacidades políticas*, considerando lo anterior, presentan dos planos o, mejor aún, dos tipos de interacción. Una de ellos se plantea a nivel *público-institucional* y se identifica con los vínculos y relaciones que este complejo institucional construye con otros: poderes –legislativo y judicial–, y otros Estados, los subnacionales: provincias, municipios y comunas³. El segundo nivel de interacción refiere a la dimensión *público-societal*, en la medida que se vincula con las relaciones del Estado con diversos actores de la sociedad civil involucrados en los procesos de elaboración de políticas públicas.

Las *capacidades administrativas*, por su parte, aparecen como complementarias a las *capacidades políticas*, y ambas constituyen los pilares del término *capacidad estatal*. Cuando se observa las *capacidades administrativas*, el análisis pasará por el aparato organizacional, los factores organizativos y procedimientos existentes. En este sentido se hace hincapié en el recurso técnico, es decir, la constitución de funcionarios especializados –la concentración de expertos en palabras de Evans (1996)–, la organización y la coherencia interna en la toma de decisiones que permitirá generar eficacia burocrática.

Por otra lado, los *enfoques neocorporatistas* incorporan al tema de las *capacidades estatales* la relación con el grado de autonomía de las burocracias. Los trabajos de Atkinson y Coleman (1985 y 1989) refieren a los grados de capacidad estatal (*state capacity*), destacando que cuanto más centralizadas, autónomas y elitistas sean las burocracias estatales, más altas serán las capacidades del Estado.

Finalmente, como indica Rodríguez Gustá (2008), ciertos autores hacen foco en las capacidades como variables explicativas, posibles de ser cuantificadas y, por lo tanto, medidas.⁴ Otros, en cambio, reconocen las capacidades estatales como procesos complejos en

³ Esto es especialmente relevante en Argentina a partir de 1991 cuando se consolida el proceso de descentralización que no sólo tuvo efectos sobre los recursos fiscales sino también con las capacidades y alcances de los Estados subnacionales antes mencionados. Estos operan entonces de un modo más autónomo en ciertos casos y cooperan o no –en términos institucionales– en las construcciones políticas que se construyen en la órbita del Estado nacional.

⁴ Se destaca aquí el trabajo de Charles Polidano (1999) a partir de la construcción de indicadores respecto de la medición de estas capacidades que actuarían en términos globales. El índice propuesto por Polidano retoma tres dimensiones a medir: implementar políticas, brindar servicios al público y promover la asesoría de quienes decidan y ejecutan tales políticas asemejándose así al concepto weberiano de burocracia estatal.

los que se articulan diferentes actores sociales con el Estado. En esta línea, los trabajos de Weiss y Hobson (1995) plantean, en el caso de la política industrial, que las capacidades se entienden como procesos de coordinación de las actividades del Estado y de los otros sectores sociales para juntar y establecer referencias mutuas entre aquellos actores inmersos en el mismo tipo de tarea. Por su parte, Atkinson y Colemann (1985) consideran que tanto el éxito como el fracaso de una política pública concertada puede explicarse a partir del análisis conjugado de dos variables: la ya mencionada autonomía y por tanto, la capacidad de las agencias estatales que intervienen en la elaboración de una política determinada y, a su vez, el modo de organización sectorial en relación con las entidades políticas de representación. De este modo, los autores indagan no sólo en el aparato estatal sino, fundamentalmente, en la relación que establece éste con los actores sectoriales, de allí que el énfasis está puesto en las capacidades políticas y no estrictamente en las administrativas o institucionales.

Uno de los trabajos más citados en relación a la medición de CE es el de Tobelem (1992) quien ha diseñado un índice de medición para las capacidades institucionales –*Institutional Capacity Analysis System (ICAS)*–. Este índice reconoce cinco dimensiones:

a) Las *reglas del juego*. Aquí las variables son: la estructura de gobierno, los recursos estatales, la flexibilidad en la definición del rol del Estado, una adecuada legislación y los patrones culturales en términos generales.

b) Las *relaciones inter-institucionales*. Es decir, la comprensión de las tareas requeridas para la implementación de los proyectos, las relaciones definidas en una red de actores, la oposición a los proyectos a implementar y el acuerdo de los beneficiarios.

c) La *organización de las funciones*. Se trata de observar la distribución de las funciones, las relaciones internas y los marcos normativos existentes para que éstas ocurran.

d) Las *políticas de premios*. Vinculadas a la carrera del funcionario público y los paquetes de compensación.

e) Las *habilidades*. Se refiere a información, conocimiento y capacidades disponibles en los actores institucionales.

Puede observarse que una de las dimensiones excede el marco de las capacidades administrativas planteadas por Repetto (2004). Nos referimos al punto b), las relaciones inter-institucionales. En este sentido, la propuesta de Tobelem se acerca a los enfoques *neocorporatistas* en cuanto introducen la noción de red de actores (*policy community*) y los vínculos entre ellos como opción de fortalecimiento (*enforcement*) de las capacidades institucionales en general.

Vale decir, como primera síntesis de la temática, que con el término CE, se indica que los aspectos antes diferenciados permiten establecer entonces dos dimensiones para su estudio.

Una dimensión más concreta, endógena, situada en el rol de las distintas instancias estatales que participan en los procesos de formación de políticas: sus recursos financieros, técnicos y de información y, por otra parte, una dimensión más abstracta, exógena, orientada a identificar modos y formas de relacionarse no ya hacia adentro del aparato estatal sino hacia

afuera, con el conjunto de actores que participan en forma directa o indirecta de la formación de políticas públicas. Esto queda ilustrado en el cuadro siguiente:

Dimensiones para el análisis de las capacidades estatales

Nivel Endógeno	Nivel Exógeno
<ul style="list-style-type: none"> Recursos financieros Recursos Técnicos Recursos Informativos (capacidades Administrativas) 	<ul style="list-style-type: none"> Modos y formas de relacionarse desde las agencias estatales involucradas con el conjunto de actores externos a éstas. (capacidades políticas)

Hasta aquí hemos propuesto una mirada integral de las CE a partir de sus dos pilares: las *capacidades administrativas y políticas* respectivamente. Este enfoque resulta, *a priori*, muy sugerente para analizar el caso del sector agropecuario como objeto de política pública. De esta forma, y considerando el ya mencionado contexto de las reformas del Estado, daremos cuenta de los cambios globales ocurridos en la órbita estatal dirigida al sector y de los resultados de la aplicación de determinados instrumentos de políticas públicas para el período de análisis seleccionado.

Para ello es necesario proponer en un nivel más específico u aproximado un conjunto de indicadores que hemos seleccionado para dar cuenta de los dos dimensiones en cuestión de las CE: por un lado las *administrativas* y, por otro, las *políticas*. De acuerdo a todo lo expuesto anteriormente en términos teóricos el análisis que sigue hará énfasis en el siguiente esquema:

Capacidades estatales	
Dimensión 1: capacidades administrativas	Dimensión 2: capacidades políticas
Indicador 1.1. -macro-: rol del Estado	Indicador 2.1. -macro-: Plan Estratégico/Leyes marco
Indicador 1.2. -micro- agencias estatales involucradas: a) jerarquías institucionales y presupuestarias b) estructura orgánica c) funciones e interrelaciones	Indicador 2.2. -micro-: mecanismos de coordinación/ articulación público-institucional
Indicador 1.3. -micro-: normas y leyes específicas	Indicador 2.3. -micro-: mecanismos de coordinación/ articulación público-societal.

Este cuadro presenta una más clara interpretación en cuanto a los posibles indicadores para comprender –en el sentido weberiano del término– los dos tipos de capacidades en juego en la

noción general de CE. En ambos casos están referidos un indicador *macro* –que se relaciona con los aspectos estructurales – y dos *micro*, que especifican las funciones determinantes en las dos dimensiones.

El primer indicador –macro– corresponde al rol del Estado –sus alcances de intervención en las distintas esferas de la sociedad civil–. En un punto, esto refiere a la *posición* del Estado en determinados contextos que marcará el carácter de las intervenciones, más o menos alejadas del mercado, por ejemplo. En la dimensión que refiere a las capacidades políticas, el indicador corresponde, en cambio, a los procesos que derivan en un resultado concreto –planes estratégicos, leyes marco– que suponen la toma de posición y participación de distintos actores del plano estatal pero también del plano societal.

En el plano micro, en el caso de las capacidades administrativas, hallamos dos tipos de indicadores: uno en términos de aparato: agencias intervinientes, recursos materiales y humanos disponibles, asignación presupuestaria, etc. Mientras que el segundo refiere al análisis estricto de las distintas normas vigentes y específicas en términos sectoriales, en este caso.

Finalmente, en cuanto a las capacidades políticas en el plano micro, se presenta el análisis de dos instancias análogas a los actores en cuestión. Una primera que refiere a la identificación de los mecanismos de articulación a nivel público institucional: los Estados subnacionales en todas sus formas y los poderes del Estado nacional, como ejemplos. La segunda, en cambio, se vincula con la identificación de los mecanismos de articulación del Estado nacional con los diversos actores de la sociedad civil, en este caso, actores más específicamente identificados con el sector. A partir del estudio integrado de estos indicadores se propone, a continuación, un análisis de las CE para las dos etapas contempladas.

2. Política agropecuaria y capacidades estatales en la Argentina

2.1. Las capacidades estatales en el período 1991-2001

En el contexto de crisis final del modelo sustitutivo de importaciones industriales expresado en los recurrentes procesos hiperinflacionarios, la concepción sobre la dimensión y el rol del Estado es considerada parte del problema y, por lo tanto, la solución propuesta contempla un cambio drástico de la misma.

El Estado nacional debe restringirse a un rol subsidiario del mercado, atendiendo los servicios mínimos e indispensables que no pueden ser asumidos por los agentes privados o los Estados subnacionales, y la asistencia a los sectores excluidos –más como un factor de contención para el normal funcionamiento del modelo que por derechos ciudadanos–.

Se trata de un Estado que establece unas pocas reglas generales⁵ para otorgar certidumbre al mercado, y cuyos gobernantes hacen una explícita renuncia a la definición de políticas sectoriales e intervención en la economía.

La materialización de esta concepción se expresó en el desmantelamiento de un aparato estatal construido durante el medio siglo previo: eliminación de organismos, reducción de personal, restricciones presupuestarias y congelamiento de vacantes⁶, privatización de empresas públicas, eliminación de normas de regulación e intervención en la economía y la sociedad y descentralización de actividades y servicios hacia provincias y municipios.

En su reemplazo, se proponía la construcción de un nuevo Estado que con menores dimensiones y nuevas responsabilidades que atendiera prioritariamente, en el sector agropecuario, las cuestiones sanitarias, la promoción de las exportaciones, y la asistencia de los pequeños y medianos productores que no se adaptaban a las nuevas reglas de juego; basada preponderantemente en recursos externos aportados por los organismos financieros internacionales.

Al considerar el *indicador 1.1. rol del Estado*, es posible referir a su inacción en términos de intervención directa y su orientación prioritaria a la racionalización y disminución del gasto público. Esta orientación queda gráficamente expuesta en términos institucionales con el marco de las dos reformas del Estado realizadas en la década. La concepción de las mismas para el sector agropecuario se expresa con claridad: “simplemente se reorientó el gasto público hacia áreas fundamentales de un Estado moderno. El control de la libre competencia, la investigación tecnológica, la inversión pública, la mejora de la sanidad animal y vegetal, la apertura de nuevos mercados y la adaptación de los pequeños y medianos productores a las nuevas reglas de la economía han sido guías para la nueva política agropecuaria nacional” (SAGPyA, 1997:95).

Esto nos permite referir al *indicador 1.2. agencias estatales*, pues involucra directamente a la agencia estatal orientada a la gestión del sector agropecuario: la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación (en adelante SAGPyA).

Dado el marco normativo general que supuso la Ley de Convertibilidad y las normas de reforma del Estado, las políticas sectoriales fueron acotadas a su mínima expresión. En principio, es factible afirmar que considerando los recursos financieros, técnicos y organizacionales, la SAGPyA *racionalizó* sus capacidades administrativas para proveer bienes y servicios.

En términos de capacidades administrativas esto significó⁷:

a) Eliminación de organismos y atribuciones que significaban intervenciones directas y regulaciones en los mercados de productos agropecuarios. Esta acción fue

⁵ Entre las normas más importantes del período deben considerarse la Ley n° 23.928 de marzo de 1991 que establecía la convertibilidad y equivalencia del peso y el dólar, y la Ley n°: 24.194 de setiembre de 1992 de reforma de la carta orgánica del Banco Central de la República Argentina.

⁶ En el sector agropecuario se formalizó a partir de la sanción del Decreto n°: 2.284/91.

⁷ Para una exposición detallada de organismos y programas suprimidos y creados en este período puede consultarse Obschatko, 1994 y Lattuada, 2006.

significativa desde el punto de vista del número de organismos y recursos humanos afectados: se pasó de 11 a 6 organismos, y de 16.480 a 8.941 agentes (SAGPyA, 1997). Una política que se extendió a las agencias estatales de investigación y extensión que contaron con políticas de reducción de personal, congelamiento de vacantes, y restricciones presupuestarias severas.

b) Concentración en la SAGPyA de las atribuciones de definición de las políticas sectoriales –en el caso de existir así caracterizadas–, monitoreo de mercados, generación de información y supervisión de todo el conjunto institucional.

c) Redistribución entre un pequeño número de organismos (6) y de algunas funciones técnicas que continúan siendo ejercidas por el Estado. El desarrollo tecnológico agropecuario, forestal y pesquero, la sanidad de la producción agropecuaria, la promoción de exportaciones, y el control de la transparencia comercial constituyen las principales temáticas reservadas a los organismos integrantes de la nueva estructura pública sectorial. Merecen destacarse dentro de las innovaciones institucionales la integración del área agroalimentaria que tradicionalmente estaba fuera del ámbito de la competencia de esta Secretaría, como la actividad de control y regulación de los temas de sanidad –con especial atención a los cultivos genéticamente modificados que fue pionero en la región–.

d) Programas estatales de reconversión empresarial y asistencia para los sectores más vulnerable de la estructura agraria, tanto de agricultura familiar empresarial como minifundista y campesina, ante las condiciones planteadas por el nuevo *modelo de acumulación* basado en el libre mercado y la competitividad globalizada.⁸

e) El alcance de las transformaciones también contempló la comercialización interna y externa. Se desarrollaron una serie de instrumentos como los *warrants* y los mercados a futuro que, no obstante funcionar en el ámbito privado, requerían del sustento normativo estatal, además de iniciativas que promovían la mayor presencia de productos no tradicionales argentinos en el exterior.⁹

Esta nueva institucionalidad pública sectorial estaba sostenida, en buena parte, en numerosos programas provisorios, escasamente articulados entre sí, y regidos por el sustento del endeudamiento público a partir del financiamiento externo provisto por los organismos multilaterales de crédito –FMI, BID y Banco Mundial–.

Los márgenes de acción de las agencias estatales con injerencia directa en el sector pasaron a un segundo plano en un contexto en el que el Estado *dejaba hacer* a los intereses particulares o descentralizaba en distintas instancias ciertas funciones estatales. De este modo, los espacios de participación sectorial a nivel nacional se limitaron y, en el mejor de los casos, se

⁸ Con escasos antecedentes previos en la historia Argentina, durante la década de 1990 se instalan y multiplican numerosos programas de asistencia a pequeños y medianos productores rurales y población en situación vulnerable: Cambio Rural, Programa Minifundio, y Prohuerta, Programa Social Agropecuario, Proinder, Prodernea, Prodernoa; Programa de Reordenamiento de Áreas Tabacaleras; Ley de Inversiones de Bosques Cultivados n°: 25.080, Proyecto Forestal de Desarrollo (Caapca), dependientes de diferentes agencias -INTA, SAGPyA -, y fuentes de financiamiento -Presupuesto Nacional, BID, BM, FID -.

⁹ El programa COMERCIAL se implementó como un mecanismo de capacitación para el uso de esos instrumentos. Por su parte, los programas PROCAR y PROMEX destinaron fondos a la promoción de exportaciones de carnes, el primero y a las alternativas, el segundo.

descentralizaron a nivel operativo de los programas en su ejecución territorial –programas de desarrollo o fundaciones de combate a la aftosa– (*indicador 2.3.*); además de profundizarse las dificultades históricas de coordinación y articulación entre agencias estatales (*indicador 2.2.*). Esto, a modo de un círculo vicioso, consolidó la concepción gobernante de una estrategia de no planificación e intervención estatal, y por lo tanto la no necesidad de alcanzar planes estratégicos o normas legislativas marco de carácter integrador y consensuado destinados al sector agropecuario (*indicador 2.1.*).

Las transformaciones mencionadas en el Estado argentino, y particularmente en el área donde se definía la política sectorial agropecuaria, tuvieron consecuencias importantes en diferentes planos que condicionaron las capacidades políticas.

Por una parte, el crecimiento del sector agrario en Argentina durante el período mencionado fue excepcional en términos del aumento de la producción y las exportaciones de granos cuyos volúmenes y valores se duplicaron, la producción de leche creció en un 50%, mientras que también crecieron, aunque a tasas mucho más moderadas, los cultivos industriales, las frutas y hortalizas, siendo la excepción a esta tendencia la producción ganadera en todos sus rubros. Chudnovsky *et. al* (1999:71) destacan que esta expansión se debió a las condiciones generadas por las reformas macroeconómicas –estabilidad de precios, apertura y desregulación–, las que habrían posibilitado tasas constantes de crecimiento colocando al sector agropecuario como uno de los más dinámicos de la economía.

Por otra, las transformaciones institucionales implementadas no fueron efectivas para generar el tan proclamado “derrame” del crecimiento económico, y contrarrestar el efecto negativo que las nuevas condiciones del modelo imponían a la viabilidad de los pequeños y medianos productores agropecuarios. El proceso de concentración económica llevó en una década a la desaparición del 20% de los establecimientos agropecuarios existentes, afectando centralmente a pequeños y medianos productores.¹⁰

La supresión de aparatos del Estado que regulaban la política sectorial eliminó muchos de los espacios asignados históricamente a los representantes de las organizaciones gremiales empresarias del agro que participaban en los órganos de gobierno de los mismos, marginándolos de proceso de toma de decisiones de la política sectorial, sin construir un esquema de participación alternativo.

Las medidas económicas adoptadas (paridad cambiaria, apertura comercial, eliminación de retenciones y generalización del impuesto al valor agregado, privatizaciones y desregulación

¹⁰ Desde la década de 1960 en adelante se asiste a un proceso de concentración de la estructura agraria expresado en la disminución del número y superficie de las explotaciones agropecuarias en los extremos de la escala en beneficio de los segmentos medios, que algunos autores denominan “desconcentración sin dispersión” (Pucciarelli, 1997:214). Sin embargo, la intensidad de ese proceso no puede ser conocida con precisión entre los años 1960 y 1988, debido a las diferentes definiciones de las unidades de registro censal utilizadas (Ibidem: 212-213). La tendencia continuó en el período intercensal 1988-2002, donde en cambio puede determinarse con precisión la intensidad del proceso y una mayor incidencia sobre el extremo más vulnerable de la escala. El número de establecimientos agropecuarias (EAPs) con límites definidos menores a 500 has. disminuyó en 82.854 unidades y 5.715.547 has., y en el otro extremo las de más de 10.000 has tuvieron una reducción de 75 unidades, con 623.442 has. Por el contrario la franja de EAPs que va de las 500 a 10.000 has. aumentaron su número en 1.922 unidades, y la cantidad de tierra en explotación en 3.719.011 has. (INDEC, Censos Nacionales Agropecuarios 1988, 2002).

de la economía) disminuyeron los recursos de poder y conflicto del sector agropecuario asentado en su triple rol estratégico –provisión de bienes/salarios; contribuyente principal de recursos fiscales y proveedor hegemónico de divisas–.

La retirada del Estado de la regulación del mercado, y especialmente de la transferencia de excedentes entre sectores vía política cambiaria, retenciones a las exportaciones y precios máximos, dejó a las asociaciones reivindicativas del sector agropecuario sin el adversario y los espacios que motivaron discursos y acciones durante medio siglo.

En este modelo, donde el mercado reemplazaba al Estado en la asignación de los recursos y la redistribución de la riqueza, una vez superado el primer momento de las reformas estructurales, la conflictividad se instalaba fuera del Estado y, por lo tanto, las *capacidades políticas* estaban orientadas a formas de cooperación en aquellas actividades que aun quedaban a cargo del Estado, como las fundaciones para combatir la aftosa, o los programas de desarrollo rural con participación de asociaciones de productores. Paralelamente, se esperaba construir redes de interlocución con nuevos actores sociales organizados en esta etapa, en reemplazo de las tradicionales organizaciones gremiales del agro. Las asociaciones por cadena, y las asociaciones fundadas en los avances tecnológicos, eran considerados los potenciales interlocutores válidos del nuevo Estado, aunque esta realidad nunca llegó a concretarse.

En el proceso de toma de decisiones de las políticas públicas, el gobierno desplazó a las asociaciones gremiales de ámbito nacional -empresarias y sindicales- del lugar de interlocutores privilegiados y éste fue ocupado por los representantes de los organismos multilaterales de crédito, del sector financiero, y de las empresas de servicios estatales privatizadas.

Como resultado de este cambio, las asociaciones reivindicativas tradicionales fueron más proclives a una mayor unidad en su accionar y discurso, en particular aquellas más específicas en cuanto a su representatividad de pequeños y de medianos productores con escasos o nulos intereses diversificados fuera del agro. Por ejemplo, Federación Agraria Argentina (FAA), Confederación Intercooperativa Agropecuaria (CONINAGRO) y Confederaciones Rurales Argentinas (CRA) llevaron delante 9 protestas agrarias nacionales de forma conjunta durante la década de 1990 (CRA participó en 8) mientras que SRA sólo se sumó en dos de ellas. Estas acciones incluyeron paros de varios días sin comercialización de la producción y marchas multitudinarias de productores hacia Buenos Aires. A ello habría que añadir alrededor de 20 asambleas y movilizaciones conjuntas de carácter local y regional, a las que concurrieron miles de productores junto a los dirigentes de las tres entidades nacionales convocantes y sus asociadas. Además, se dieron a conocer numerosos comunicados de prensa con la firma de las tres entidades y, en febrero del 2001, un nuevo documento conjunto (ahora sin la SRA) denominado "*Propuesta conjunta para una política agropecuaria de crecimiento con equidad*" (Cfr. Lattuada, 2006).

Los documentos y acciones conjuntas de las tres entidades gremiales se intensificaron a partir de la segunda mitad de la década de 1990 y continuaron profundizándose entrado el nuevo siglo. Un proceso en sintonía con los efectos de los bajos ingresos, la relación desfavorable ante el cambio de precios relativos, el endeudamiento y la expulsión de pequeños y medianos

productores de la estructura agraria que se extendió hasta fines del 2001 (Lattuada y Moyano, 2001).

Hacia la segunda mitad de esta década, la gravedad de los problemas del régimen económico vinculado a la convertibilidad, la apertura y desregulación de la economía comienza a expresar sus síntomas más preocupantes¹¹. Con un escenario nacional atravesado por altos índices de desocupación y pobreza, hacia fines de la década un nuevo gobierno se hace cargo del Estado nacional a partir de la administración de Fernando De la Rúa.

El *Informe* elaborado a modo de diagnóstico por el nuevo elenco gobernante en el año 1999 (Coordinación de Transición, 1999) indicaba las principales falencias que encontraba la nueva administración en el ámbito de la SAGPyA. Estas podían sintetizarse en:

- a) la inexistencia de una “conducción” que defina la política agropecuaria en su interrelación con los organismos descentralizados.
- b) la asistencia desarticulada a pequeños productores no compatible con los requerimientos de las producciones específicas (lechería, horticultura, etc.) que requieren de programas específicos de promoción.
- c) la priorización de la atención a la coyuntura frente a la planificación y el largo plazo.
- d) la escasa injerencia de la SAGPyA en las decisiones de política nacional.

Al considerar los recursos humanos, el mencionado *Informe* destacaba situaciones de arbitrariedad en la designación de las funciones que consideraba atentaban contra la racionalidad administrativa. Se verificaba, además, la existencia de sectores vacíos de contenido formal o desvinculados de su unidad de origen prestando servicios en otras dependencias, así como un personal administrativo y técnico “desaprovechado por la carencia de una política de recursos humanos que eficiente (sic) la gestión” (Coordinación de Transición, 1999).

No obstante su visión crítica, la administración de De la Rúa no lograría ejecutar ninguna reforma que revirtiera la situación. Por el contrario, se profundizó con gruesos errores como la supresión del Instituto Nacional de Semillas –que luego se intentó revertir–, y el grave retroceso que significó el retorno de la aftosa y el ocultamiento realizado a los organismos internacionales, los cuales revirtieron la condición del país como libre de aftosa con vacunación.

Estas dificultades fueron producto de incapacidades administrativas, pero también de la ausencia de capacidades políticas en un contexto altamente complejo teñido por las mayores exigencias de los organismos de financiamiento internacionales y el cierre de los créditos externos, que derivó en un nivel restrictivo de disponibilidad de fondos, y la consecuente crisis política y social. De este modo, la confluencia de una triple ausencia de CE:

¹¹ En principio manifestado a partir del llamado Efecto Tequila de 1994 que mostró fehacientemente la gran dependencia del modelo económico con el sector financiero internacional.

administrativas, políticas, y de gobierno, pusieron en crisis la institucionalidad de la gobernabilidad democrática.¹²

Durante esta administración, la SAGPyA mantuvo un escenario muy similar al instaurado a partir del gobierno de Carlos Menem. No participó activamente de la definición de las políticas macroeconómicas y sus áreas de actuación siguieron subordinadas a éstas. Tampoco se logró desplazar la lógica coyuntural de la gestión del sector hacia un modelo planificado y de largo plazo ni tampoco alterar el muy escaso peso relativo de la Secretaría en la política nacional.

Podemos concluir junto a Piñeiro *et al.* (1999) en que, las reformas del Estado en el sector agropecuario durante la década de 1990 fueron importantes, heterogéneas y poco consistentes y, en general, procesos residuales de reformas de la economía.

2.2. Las capacidades estatales en el período 2002-2011

Hacia fines de la década de 1990, post-reformas del Estado de primera y segunda generación, se hicieron evidentes las limitaciones de aquella institucionalidad para alcanzar una mayor articulación de las políticas de gobierno y una movilización y complementariedad de los recursos sociales disponibles (Martínez Nogueira, 1997), dado que el desprendimiento de muchas de las áreas de competencia se llevó a cabo sin que estuvieran claras las nuevas reglas que debían gobernar las vinculaciones con las instancias ejecutoras (Oszlak, 2001:38).

El fin del modelo de apertura, desregulación y endeudamiento externo, expresado en la crisis financiera, política y social de fines de la década y comienzos del nuevo siglo, tuvo sus consecuencias en la eliminación de las normas rectoras –Ley de convertibilidad–, la devaluación de la moneda, y la declaración del *default* en el pago de los compromisos de deuda con los organismos internacionales.

Luego de la dramática salida de la “convertibilidad” el escenario se modifica. No ya en el sentido de los modos de producción en el sector agropecuario que se sostienen y consolidan muy vinculados a la variable tecnológica, sino en relación a la concepción del rol del Estado, sus atributos y sus responsabilidades en relación a la sociedad y el mercado –*indicador 1.1* en el marco de las capacidades administrativas–.

A partir del año 2002, el Estado logra recuperar ciertas herramientas que le permitieron un *piso de estatidad*¹³, entendido como la posibilidad de generar estrategias con mayor autonomía en términos de política macroeconómica, fundamentalmente con la supresión forzada del régimen de Convertibilidad, y más tardíamente, con las cancelaciones de la deuda pública a mano de los organismos internacionales y bonistas particulares.

¹² Expresada en el rechazo social a los políticos en general con la frase “que se vayan todos” coreada por las multitudes en las calles, y en el cambio de 5 presidentes de la Nación en el término de pocos meses.

¹³ Como bien señala Iazzetta (2005) la recreación de las capacidades estatales que se consolidaron en la gestión de Néstor Kirchner se habían iniciado durante la presidencia de Eduardo Duhalde, especialmente al ocupar Roberto Lavagna el Ministerio de Economía.

En la incertidumbre de la nueva etapa que se abría, la política comenzaba a desplazar y subordinar a la economía en los fundamentos de la concepción y rol del Estado, primero tíbiamente, y a partir del 2003 en forma explícita y con mayor intensidad.

A diferencia de la etapa anterior, el Estado nacional es considerado por la administración gobernante como un instrumento que debe intervenir en el mercado y la sociedad con el objeto de reasignar los recursos y redistribuir la riqueza y los excedentes generados. Su lugar ya no es considerado subsidiario del mercado, sino el actor principal de la recuperación con capacidad para orientar y regular el mercado. La recuperación de ciertos instrumentos clave de autonomía como la política monetaria y la renegociación de la deuda y pago de los acreedores externos, entre otros, otorgan algunas de las herramientas principales para intervenir en la economía y la sociedad.

En el sector agropecuario, la devaluación de la moneda conjuntamente con una política de licuación de deudas contraídas por los productores con los bancos oficiales, en un contexto de crecientes precios internacionales, generaron las condiciones para una rápida y expansiva respuesta que lo convirtió en el motor de la recuperación de la economía argentina.¹⁴

Pero, desde esta concepción del Estado, el mayor excedente generado ya no podía ser apropiado sólo por los actores privados, sino que una parte importante del mismo debía ser recaudado por aquél y redistribuido entre diferentes actores del sector y, especialmente, los sectores sociales más vulnerables, que habían sido excluidos de los beneficios de la década anterior, y los afectados por los mayores costos internos a partir de la devaluación de la moneda.

En una primera etapa (2002-2008) esta concepción del Estado no fue acompañada por una reforma que construyera nuevas capacidades administrativas y políticas acordes al cambio del paradigma político y del discurso oficial. En lo sustancial, para el sector agropecuario, el Estado nacional no adoptó modificaciones del aparato heredado de la etapa anterior hasta el año 2008 –con excepción de los organismos técnicos de Ciencia y Tecnología, especialmente el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) – que, a partir del año 2003 vieron crecer en forma significativa sus presupuestos, el descongelamiento de vacantes para incorporar nuevos profesionales y técnicos, y su capacidad de acción en el terreno intensificando sus acciones en materia de desarrollo rural.

La excepción fue la política de retenciones a las exportaciones agropecuarias, y posteriormente, a partir del alejamiento del Roberto Lavagna como Ministro de Economía, el poder discrecional de ciertos funcionarios en la generación de una frondosa producción normativa de subsidios, compensaciones y prohibiciones, no siempre coherente y eficaces, que sumaron para esos fines la reorientación instrumental de ciertos organismos de existencia previa –como la Oficina Nacional de Control Comercial Agropecuario (ONCCA)–. En este

¹⁴ La denominada post-convertibilidad mostró un sorprendente desempeño positivo de la economía argentina en general y del sector agropecuario en particular, expresado entre 2002 y 2007 en un acelerado crecimiento con una tasa acumulativa del 8.2%. En sus comienzos, la devaluación y el incremento de los precios internacionales, favorecieron el valor de las exportaciones de origen agropecuario. La campaña superó en 2006/2007 los 90 millones de toneladas y la superficie agrícola se expandió alrededor de unos 10 millones de has. (Anlló *et al*, 2007).

aspecto podría considerarse que se construyeron capacidades de gobierno, que no aportaron necesariamente a la generación de CE.

En cambio, las primeras señales en la nueva dirección de crear CE acordes al nuevo paradigma político, fue la creación en el año 2008 de la Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar, aún antes de la creación del Ministerio de Agricultura, en una coyuntura política enmarcada en el denominado conflicto “campo-gobierno” –aunque el mismo se concentraba claramente acotado a los intereses de la región pampeana–.¹⁵

Es precisamente la magnitud y profundidad de este conflicto –iniciado por un aumento en las retenciones de los granos, especialmente soja– que progresivamente se extiende a sectores altos y medios altos urbanos de la sociedad y fuerzas políticas opositoras, donde se hace evidente que el gobierno no había construido las capacidades administrativas, y tampoco políticas, que le permitieran conducir su relación con el sector agropecuario a partir de un nuevo paradigma que reinstala al Estado nacional en su rol de redistribución del excedente agropecuarios.

La resolución n°:125 del 2008 concentró errores conceptuales y de cálculo –como lo reconoció el Ministro de Economía de ese momento Martín Lousteau– exponiendo las debilidades de las capacidades administrativas del Estado, y la flaqueza de las capacidades políticas en las contradicciones y enfrentamientos tanto en las relaciones público-público, como público-societal. En el primer caso, en las tensiones y contradicciones entre diferentes agencias estatales –Secretaría de Comercio y Ministerio de Economía–, que alcanza su máxima expresión en el “voto no positivo” del Vicepresidente de la Nación en el Senado impidiendo la sanción del proyecto de ley enviado por el Poder Ejecutivo que él integraba. En el segundo caso, en la imposibilidad de construir alternativas de negociación para reducir un conflicto que se extendió a buena parte de la sociedad por algo más de cuatro meses entre marzo y julio del 2008, y que llegó a amenazar la paz social y la estabilidad institucional.

La creación y puesta en funcionamiento en septiembre del 2009 del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación se constituyó en un factor que contribuyó a la reducción de los niveles de conflicto y tensión con ese segmento de la sociedad rural, hasta lograr la práctica disolución de la denominada “Mesa de Enlace”, integrada por las cuatros organizaciones gremiales empresarias históricas (Sociedad Rural Argentina –SRA–, Confederaciones Rurales Argentinas –CRA– Federación Agraria Argentina –FAA– y Confederación Intercooperativa Agropecuaria –CONINAGRO–), que habían constituido en el frente de oposición sectorial unificado de mayor duración en la historia argentina.

El nuevo Ministerio se organizó con tres secretarías de Estado –*indicador 1.2. –*: a) La Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca, integrada por cuatro subsecretarías: de Agricultura, de Ganadería, de Lechería, y de Pesca y Acuicultura, y una Dirección Nacional de Relaciones Agroalimentarias Internacionales; b) la Secretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar, compuesta a su vez por dos subsecretarías: Desarrollo de Economías Regionales y Agricultura Familia, y c) la Secretaría de Relaciones Institucionales, también con dos subsecretarías: Comunicación Institucional y Coordinación Institucional. Existe,

¹⁵ Para un detallado seguimiento del conflicto “campo-gobierno” pueden consultarse los trabajos de Barsky y Dávila (2008), Hora (2010) y De Jafelle Fraga y Baistrocchi (2011).

además, una Subsecretaría de Coordinación Técnica y Administrativa que depende del Ministro, y una Unidad de Auditoría Interna.

No obstante, llama la atención la ausencia de un lugar preponderante en la estructura para aquello que diferencia esencialmente un ministerio de una secretaría de Estado: la generación de políticas. No hay ninguna oficina cuya misión sea formular, monitorear y, eventualmente, hacer un seguimiento o evaluación de la política ministerial.

Esto no ha impedido que a partir de la creación del Ministerio se comenzara a discutir con las carteras provinciales y con distintos actores colectivos vinculados al sector, la puesta en marcha de un Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial Participativo y Federal (2010-2016) – *indicador 2.1* -. Esta experiencia más allá de la validez o cuestionamiento de sus contenidos, o la eficacia de su ejecución cuyos resultados es temprano para evaluar, tiene el valor de constituir un antecedente que potencialmente mejora las capacidades estatales tanto administrativas como políticas.

En cuanto a las capacidades administrativas, dos cuestiones deben destacarse: a) elevar la SAGPyA al rango de Ministerio otorgando una jerarquía a esta agencia y sus competencia en el más alto nivel de la administración pública, y b) la intencionalidad de generar instrumentos de políticas institucionalizados a partir de la elaboración de un Plan Estratégico con amplia participación societal. Esto ha contribuido a generar mejores condiciones institucionales para un despliegue de las capacidades políticas, dada la convocatoria y participación de distintos actores sociales, económicos y políticos, en su confección, como en el planteo de actividades coordinadas con otras instancias del Estado en los diferentes niveles de competencia territorial.

La propuesta de un Plan Estratégico con amplia participación social revierte un modo de elaborar políticas y tomar decisiones posibilita la generación de capacidades políticas en tres niveles: sustentabilidad de las políticas, la articulación intra e inter agencias, y la interacción y cooperación Estado/ actores sectoriales – *indicadores 2.2. y 2.3.*-. Probablemente, si el Plan Estratégico fuera enviado para obtener un debate y consenso en el Congreso Nacional que se expresara en su sanción como Ley de la Nación, se legitimaría como una capacidad estatal que trascienda la capacidad política de un gobierno.

La creación del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca en setiembre de 2009 asegura por un lado, la continuidad y permanencia de los problemas vinculados al medio rural en la agenda de gobierno y, a su vez, una jerarquización institucional de las problemáticas sectoriales y del desarrollo rural. En esta reformulación de las agencias, se reconfigura la visión del medio rural que no abarcaría lo estrictamente productivo, competitivo y puramente sectorial y que permite la visibilidad de algunos sujetos sociales, tales como los productores familiares. El desarrollo rural comienza entonces a gestionarse de un modo diferenciado pero, a la vez, integrado a la política sectorial.

Desde el punto de vista formal, esta nueva estructura jerarquiza la cuestión del desarrollo rural, contiene una construcción institucional para articular horizontal y verticalmente la intervención -las capacidades políticas- que el nuevo Estado requiere en relación con los Estados sub-nacionales y las organizaciones de la sociedad civil.

El Ministerio contribuyó decididamente a consolidar en la agenda pública la problemática de la agricultura familiar y su representación. La “agricultura familiar”¹⁶ no había sido históricamente un sujeto/ tema relevante de la agenda sectorial sino más bien, lo contrario. Como hemos visto, con los programas de desarrollo rural de la década de 1990 aparecía el agricultor o productor familiar en términos más generales como un sujeto “en peligro” y de allí el carácter de asistencia de aquellos programas. Esta problemática ha ido, sin embargo, creciendo en importancia en términos regionales, considerando la incidencia del MERCOSUR por ejemplo en donde uno de los principales socios –Brasil– posee una altísima incidencia de este modo de producir. De tal manera, durante los años 2004 y 2005, la Reunión Especializada sobre Agricultura Familiar del MERCOSUR (REAF) comenzó a pautar una agenda de trabajo conjunto entre organizaciones representativas de la agricultura familiar y la entonces SAGPyA, en torno a la configuración de una agenda regional.

Estos encuentros, formalizados en el marco de la Cancillería argentina, sentaron las bases del Foro Nacional de la Agricultura Familiar (FoNAF), inaugurado en diciembre de 2005 y reconocido en marzo de 2006 por Resolución SAGPyA N° 132. El Foro -en cuyo seno se integran actualmente más de mil organizaciones de agricultores familiares- tuvo como resultado dos instrumentos de diagnóstico elaborados sobre la base de la planificación estratégica participativa: el *Documento de Mendoza* y luego, ya con lineamientos estratégicos para una política integral de desarrollo rural, el *Documento de Parque Norte*. El Foro generó una serie de procesos sociales y políticos no planeados que impactaron en diversas esferas de la relación público-privado: en la formación de dirigentes, en la representatividad sectorial y en la generación y gestión de instrumentos de política pública en la propia SAGPyA (Márquez, 2007).

En ese contexto, al considerar el tema del desarrollo rural, es posible reconocer continuidades y rupturas. En las dos etapas (1991/2001 y 2002/2011) los programas de desarrollo rural se caracterizan por sus estrategias de intervención focalizadas. Aquí, el punto más relevante es que, aún siendo focalizadas –para un tipo de productor, en un tipo de territorio–, las políticas de desarrollo rural no pueden ser sólo eso sino, trascender ese atributo formando parte de una estrategia global de desarrollo que integre actores, territorios y Estados subnacionales.

En este sentido, también se ha modificado el carácter de la participación de los actores que, en la actualidad, se comprende no sólo estrictamente vinculada a la generación de emprendimientos con metas económico-productivas de carácter más bien asistencial o ante la emergencia de determinadas coyunturas, sino también con la posibilidad de que los sujetos involucrados participen en los procesos de toma de decisión. La experiencia del Foro de la Agricultura Familiar es una iniciativa en ese sentido, que expresa uno de los modos en que la política pública propone cierto carácter participativo y en red –*indicador 2.3.-*. Probablemente donde quede esto mejor expuesto es en el Plan Estratégico Agroalimentario (PEA) que introduce un componente vinculado específicamente a la planificación estratégica y al *empoderamiento* real de los actores.¹⁷

¹⁶ Entendida en sentido amplio como la población rural de escasos recursos que incluye desde los productores agropecuarios con insuficientes recursos productivos y capital, que trabajan con mano de obra familiar, como también los asalariados rurales, la población rural vinculada a actividades como las artesanías, el turismo, los servicios y los pueblos originarios.

¹⁷ En cierto sentido, tanto los principios a partir de los cuales se plantea el Plan Estratégico, como el proceso de *empoderamiento* y participación de la agricultura familiar pueden comprenderse en la dirección de lo que O'Donnell denomina las “redes dialógicas”, como espacios fundamentales de la democracia donde los

A priori, podemos afirmar que la existencia concreta de este Ministerio alteró positivamente las capacidades administrativas en cuanto a la jerarquía que posee esta agencia en el conjunto de los ministerios y en la intencionalidad de generar instrumentos de políticas en forma coordinada con estas instancias; aunque se mantienen debilidades en cuanto a las capacidades políticas en la relación público-público, como lo expresa la relación con la Secretaría de Comercio o en algunas de las iniciativas promovidas en el Congreso Nacional. Asimismo, la capacidad política de respuesta del gobierno nacional –y aquí nos encontramos en el plano coyuntural– frente a las demandas sectoriales, se encuentra en construcción en planos más informales que formales, y esto puede ser una capacidad de gobierno para el manejo de los conflictos, pero difícilmente pueda constituirse en una capacidad política del Estado.

Conclusiones

El principal móvil del trabajo hasta aquí desarrollado ha sido la pregunta acerca de *cuáles* capacidades posee el Estado para gestionar el sector agropecuario. Aunque no estamos en condiciones de dar una respuesta definitiva, sí resulta pertinente señalar algunas continuidades y rupturas, así como la existencia de procesos que comienzan a ser esbozados en el mapa institucional del Estado argentino.

Para ello es necesario no restringir el análisis de las capacidades estatales al de las capacidades administrativas o institucionales, sino integrar en el análisis el conjunto de *capacidades estatales* que incluye, además de las administrativas, las políticas, posibilitando además de un análisis hacia dentro del Estado sus vínculos y relaciones con distintos actores frente a los procesos de elaboración de políticas públicas.

Como hemos comprobado en las páginas anteriores, la gestión de la política agraria y de desarrollo rural ha cambiado radicalmente en el transcurso de las últimas dos décadas en la Argentina.

Las iniciativas insulares, compensatorias y asistenciales de la década de 1990, en función de la concepción de un mercado omnipresente y un Estado subsidiario, *mínimo*, han sido desplazadas por una estrategia progresivamente institucionalizada donde el Estado nacional, *ampliado*, manifiesta su rol directriz pero habilita nuevos espacios para una participación de los actores involucrados, promueve el *empoderamiento* y la participación de aquellos sectores más vulnerables de la sociedad rural cuyas necesidades y reclamos resultaban en cierto modo invisibles para la política agraria, concebida ésta en términos excluyentemente sectoriales.

Si bien resulta prematuro afirmar la consolidación de una “nueva” gestión estatal de las políticas agrarias y el desarrollo rural, sí es posible marcar algunos rasgos que dan cuenta de su incipiente pero creciente existencia. El énfasis puesto en la comparación de los dos períodos: 1991-2001 y 2002-2011 permite mostrar ciertos cambios que merecen ser tenidos

ciudadanos/ agentes participan en la definición y tratamiento de cuestiones atinentes a sus intereses presentes en la agenda de Estados y gobiernos (O'Donnell, 2010:191).

en cuenta y que, en término de capacidades estatales han venido retrasados respecto del cambio de paradigma y discurso político.

Estas capacidades no tienen que ver sólo con aquello vinculado al aparato administrativo sino también, con los modos de relación del Estado con la sociedad civil y los resultados que esta vinculación promueve en términos de políticas públicas. No basta entonces la existencia de nuevas agencias, programas e instrumentos de políticas sino que la conformación de las *redes* de actores, y la capacidad política de su gestión, son piezas fundamentales de un rompecabezas político que aún falta armar en su conjunto.

Es posible encontrar diferencias, por una parte en las concepciones del desarrollo rural y por otra, en cuanto a los tipos de Estado y políticas públicas. Ciertamente, sólo una mirada de más largo plazo permitirá establecer estas diferencias como permanentes en un modelo de Estado definido. Por el momento, detectamos en algunos aspectos discursivos y en algunas acciones concretas, ciertos indicadores que muestran la dirección de los cambios llevados adelante en la gestión pública estatal del medio rural.

Al considerar la importancia otorgada a los términos de la ecuación y las relaciones Estado/ mercado/ sociedad los aspectos que marcan una ruptura son evidentes. Frente a un desplazamiento hacia la mínima expresión del rol del Estado como proveedor de bienes y servicios en la década de 1990, este complejo institucional aparece hoy con un alcance cada vez más extendido en la vida de los ciudadanos

Este viraje en cuanto al rol del Estado se refleja también en los tipos de políticas públicas pues es precisamente la elaboración de éstas la *esencia* de la actividad de aquel. De este modo, podríamos mencionar continuidad en cuanto no se abandonaron cuestiones técnicas que habían sido desarrolladas en la década previa. No obstante, éstas fueron integradas a políticas más globales que se constituyen como sectoriales pero también como intersectoriales pues resultan de la acción conjunta de diferentes agencias estatales. El aparato estatal rural, o dicho de otro modo, la institucionalidad pública, estatal, orientada al medio rural ha tenido innovaciones relevantes.

Mencionamos aquí dos transformaciones institucionales que, no agotan las ocurridas en el último tiempo, pero que ejemplifican el carácter de los cambios que queremos indicar: la creación del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, incorporando una Secretaría de Estado de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar en el mismo nivel que la otorgada a la política sectorial, y del Plan Estratégico Agroalimentario (PEA). Estas innovaciones son iniciativas que modifican el panorama institucional al expresar un nuevo rol del Estado, el carácter de las políticas públicas, y los modos potenciales de participación de los actores sociales.

A partir del año 2002 el Estado comienza a recuperar condiciones básicas de “estaticidad” –en palabras de Oszlak (2006)– cuando en forma efectiva a partir de su soberanía política, tiene la capacidad de tomar decisiones en forma autónoma en su territorio. Ello habilita la posibilidad de actuar activamente en la determinación de opciones de políticas y en controlar la gestión pública y, con ello, plantear las condiciones para una gestión de carácter profesional en su papel articulador y promotor de las actividades económicas y sociales.

En ese proceso es que se juegan esencialmente las capacidades políticas, las capacidades de vinculación con la ciudadanía y los actores vertebrados de distintos modos en la sociedad civil. Las capacidades políticas trascienden las administrativas, aunque requieren de ellas y, a la vez, impactan en las de gobierno. La mirada comparada nos permite inferir ciertos cambios contundentes en los *modos de hacer* del Estado. Mencionamos que *más* Estado no resultaba indistintamente *mejor* Estado. Aquello que éste ha recobrado en forma novedosa e incipiente, no ha sido su tamaño sino su voluntad y capacidad de intervenir. Que ambas –voluntad y capacidad– se consoliden en capacidades estatales eficientes y eficaces para la *gobernanza* del sector rural aun debe ser demostrado y, en buena medida, dependerá del grado y profundidad de institucionalización alcanzado en agencias, actores y procesos.

No podemos afirmar que ésto se haya plasmado en el último período, ni que efectivamente vaya a concretarse en el corto plazo, pero sí indicar que se encuentran presentes muchas –aunque no todas– las condiciones necesarias para que ello ocurra y que su consolidación dependerá de una construcción política que trascienda la eventualidad de un gobierno.

En la concepción de un Estado liberal que sólo se plantea un rol subsidiario y secundario de intervención en el mercado y la sociedad, las deficiencias en la construcción de capacidades estatales pueden ser justificadas –relativamente– por la propia ideología del modelo pero, para una concepción política donde el Estado ocupa el rol central en la planificación, organización y redistribución de excedentes, la no construcción de esas capacidades constituye un pecado mortal, una debilidad que atenta a su consolidación y continuidad.

Fuentes y Bibliografía

- ANLLÓ, Guillermo, KOSACOFF, Bernardo y RAMOS, Adrián (2007) “Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina 2002-2007. Introducción” en KOSACOFF, Bernardo (ed.), *Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina 2002-2007*, CEPAL, Santiago de Chile.
- ATKINSON, Michael y COLEMANN, William (1985) “Corporatism and industrial policy” en CAWSON, Alain (ed.), *Organized interests and the State: Studies in Meso-Corporatism*, Sage, Londres.
- ATKINSON, Michael y COLEMANN, William (1989) “Strong States and Weak States: sectorial policy network in advanced capitalism economies” en *British Journal of Political Science*, Londres, volumen 19, número 1.
- BARSKY, Osvaldo y DÁVILA, Mabel, (2008) *La rebelión del campo*, Editorial Sudamericana, Buenos Aires.
- BISANG, Roberto, PORTA, Fernando, CESA, Verónica, CAMPI, Mercedes (2008) “Evolución reciente de la actividad láctea: el desafío de la integración productiva”, Documento de CEPAL. Buenos Aires.
- COORDINACIÓN DE TRANSICIÓN, (1999) *Área Sector Público Agropecuario, Informe Amplio*, Buenos Aires, (inédito).
- CHUDNOVSKY, Daniel; RUBIN, Sebastian; CAP, Eugenio; y TRIGO, Eduardo; (1999) *Comercio Internacional y Desarrollo Sustentable*, Buenos Aires, Centro de Investigaciones para la Transformación, Documento de Trabajo.
- DRAIBE, Sonia (1992) “La reforma del Estado en América Latina. Observaciones para el caso brasileño” en *Perfiles Latinoamericanos*, México, número 1.

- DURKHEIM, Émile (2008) (1893) *La división del Trabajo Social*, Gorla, Buenos Aires.
- EVANS, Peter (1996) (1992) “El Estado como problema y como solución” en *Desarrollo Económico*, Buenos Aires, volumen 35, número 14 (Original en Inglés).
- DE JAFELLE FRAGA, Andrea y BAISTROCCHI, Guido, (2011) *Campo de Batalla*, Ediciones B, Buenos Aires.
- GRINDLE, Marilee (2007) “Good Enough Governance Revisited” en *Development Policy Review*, Londres, número 25.
- HILDEBRAND, Mary y GRINDLE, Marilee (1994) “Building Sustainable Capacity: Challenges for the Public Sector”, Cambridge: Harvard Institute for International Development. Harvard University.
- HORA, Roy (2010) "La crisis del campo del otoño 2008", *Desarrollo Económico – Revista de Ciencias Sociales*, IDES, Buenos Aires, volumen 50, número 197.
- IAZZETTA, Osvaldo (2005) “El gobierno de Kirchner y los desafíos democráticos pendientes” en *Temas y Debates*, Rosario, número 10.
- IAZZETTA, Osvaldo (2009) "Capacidades estatales, gobernabilidad democrática y crisis global", *Working Papers*, Serie: Los Rostros de la Crisis Económica Internacional y sus Impactos Políticos en América Latina, Programa Regional de Análisis Político y Escenarios Prospectivos (PAPEP), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- INDEC. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (1988), *Censo Nacional Agropecuario 1988*.
- INDEC. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (2002), *Censo Nacional Agropecuario 2002*.
- KOOIMAN, J. (dir.) (1993), *Modern governance. New government-society interactions*, London, Sage.
- LATTUADA, Mario (2006) *Acción colectiva y corporaciones agrarias en la Argentina. Transformaciones institucionales a fines del siglo XX*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes.
- LATTUADA, Mario y NEIMAN, Guillermo (2005) *El campo argentino, crecimiento con exclusión*, Buenos Aires: Claves para todos.
- MÁRQUEZ, Susana (2007) *Un año del Foro. Crónica, realizaciones y perspectivas del ejercicio del diálogo político desarrollado por el Foro Nacional de la Agricultura Familiar*. Buenos Aires, PROINDER, enero.
- MARTÍNEZ NOGUEIRA, Roberto (1997) “Una nueva institucionalidad para una nueva agricultura” en *Aportes*, Buenos Aires, número 8.
- MIZRAHI, Yamile (2004), “Capacity Enhancement Indicators”, *Review of the Literature. World Bank, Working Papers*, Washington DC.
- NOGUEIRA, María Elena (2009) “Agendas de gobierno y concertación en el sector lácteo argentino. Dilemas para la construcción de política pública (1983-2008)”. Tesis Doctoral.
- NOGUEIRA, María Elena (2010) “El uso del término ‘capacidades estatales’ para el análisis de políticas en la actualidad. Aproximaciones en torno al caso del sector agropecuario en Argentina (1991-2009)”, IX Congreso Nacional y II Internacional sobre Democracia, octubre, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Universidad Nacional de Rosario, Rosario, Argentina.
- NORTH, Douglas (1995) (1993) *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, Fondo de Cultura Económica, Mexico (Original en Inglés).
- OBSCHATKO. Edith (1986) “Elementos para el análisis de las transformaciones en la región pampeana”. Trabajo presentado en el Seminario “Transformaciones de la agricultura pampeana y estrategias tecnológicas”, CISEA, Buenos Aires.

- OBSCHATKO, Edith (1994) *Efectos de la desregulación sobre la competitividad de la producción argentina*, GEL-Fundación Arcor, Buenos Aires.
- O'DONNELL, Guillermo (2010) *Democracia, agencia y estado. Teoría con intención comparativa*, Prometeo, Buenos Aires
- O'DONNELL, Guillermo (1993) "Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas" en *Desarrollo Económico*, Buenos Aires, volumen.33, número 130.
- OSZLAK, Oscar (2001) "El Estado Transversal", en *Encrucijadas*, Año 1, N° 6, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- OSZLAK, Oscar (2006) "La estatidad y cómo lograrla" en *Los miedos de los argentinos: ensayos sociopolíticos y culturales*, CEDES, Buenos Aires.
- OSZLAK, Oscar y FELDER, Ruth (1998) "La capacidad de regulación estatal en Argentina: *Quis custodiet custodes?*" en ISUANI, Aldo y FILMUS, Daniel (comp.) *La Argentina que viene*, FLACSO-EUDEBA, Buenos Aires.
- PALERMO, Vicente (2001) "Los productores rurales de Barrancas al Sur. Capacidades institucionales y políticas públicas. Un estudio de caso" en *Estudios Sociedade e Agricultura*, número 16.
- PIÑEIRO, Martín, MARTINEZ NOGUEIRA, Roberto, TRIGO, Eduardo *et al.* (1999) "La institucionalidad en el sector agropecuario de América Latina. Evaluación y propuestas para una reforma institucional" Banco Integrado Departamental, Washington DC.
- POLIDANO, Charles (1999) "Measuring Public Sector Capacity", Institute for Development Policy and Management, Manchester.
- PUCCIARELLI, Alfredo R. (1997) "Estructura agraria de la pampa bonaerense. Los tipos de explotaciones predominantes en la provincia de Buenos Aires" en: Barsky, Osvaldo y Pucciarelli, Alfredo (editores), *El agro pampeano. El fin de un período*, CBC-FLACSO, Buenos Aires.
- REPETTO, Fabián (2004) "Capacidad Estatal: requisito para el mejoramiento de la política social en América Latina". Documentos de Trabajo del INDES, Banco Interamericano de Desarrollo.
- RODRÍGUEZ GUSTÁ, Ana Laura (2007) "Capacidades estatales: reflexiones en torno a un programa de investigación" en ALONSO, Guillermo V. (ed.), *Capacidades estatales, instituciones y política social*, Prometeo, Buenos Aires.
- RUANO DE LA FUENTE, José Manuel (2002), "La gobernanza como forma de acción pública y como concepto analítico", en *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct.
- SCHNEIDER, Ben Ross (1999) "Las relaciones entre el estado y las empresas y sus consecuencias para el desarrollo: una revisión de la literatura reciente" en *Desarrollo Económico*, Buenos Aires, volumen 39, número 153.
- SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA, PESCA Y ALIMENTACIÓN, (SAGPyA) (1997) *La siembra y la cosecha*", Buenos Aires.
- SIKKINK, Kathryn (1993) "Las capacidades y la autonomía del Estado en Brasil y Argentina. Un enfoque neoinstitucionalista" en *Desarrollo Económico*, Buenos Aires, volumen 32, número 128.
- SOJO, Carlos (2004) "La modernización sin Estado: el destino privado de las políticas públicas" en *Revista Mexicana de Sociología*, México, año 66, número especial.
- TOBELEM, Alain (1992) "Institutional Capacity Analysis and Development System (ICADS) Operacional Manual. LATPS Occasional Paper Series, Washington DC.

TRIGO, Eduardo y CAP, Eugenio (2006) “Diez años de cultivos genéticamente modificados en la agricultura argentina”, Argenbio, Buenos Aires.

WEIS, Linda y HOBSON, John (1995) *States and Economic Development. A Comparative Historical Analysis*, Polity Wendt, Cmbridge.

Como citar este artículo

LATTUADA, Mario y NOGUEIRA, María Elena

“Capacidades estatales y políticas públicas. Una propuesta para el abordaje de las políticas agropecuarias en la Argentina contemporánea (1991-2011)”. *Estudios Rurales. Publicación de Centro de Estudios de La Argentina Rural*. Bernal, Vol. 1 N° 1, 2011. ISSN: 2250. (Página 30-54)

Descriptores:

Fecha de entrega: Octubre 2011
Fecha de aprobación: Diciembre 2011

Lecturas y relecturas sobre el territorio.

Una interpretación histórica.

Noemí María Girbal-Blacha
CONICET/ Centro de estudios
de la Argentina Rural (CEAR-UNQ)

Juan Manuel Cerdá
CONICET / Centro de estudios
de la Argentina Rural (CEAR-UNQ)

Resumen

Este trabajo aborda el concepto de territorio, sus posibles interpretaciones y cómo fue utilizado por la historiografía regional argentina en la última mitad del siglo XX, así como su redefinición constante. En los últimos años, se fueron definiendo más claramente los límites de los conceptos de región, territorio y espacio pero persisten las dificultades para determinar los niveles de análisis y sus articulaciones con las particularidades económicas, sociales y culturales que se producen en cada una de las regiones. Por otro lado, este mayor nivel de precisión de los conceptos ha resultado en una pérdida de la dimensión del ambiente natural, que aleja al hombre del medio en el cual se desarrolla. Entendemos entonces que, la historia regional necesita un abordaje que tenga en cuenta dichos cambios teóricos y metodológicos –con el mayor nivel de complejidad posible- poniendo el acento en el estudio de casos particulares, que enriquezcan el análisis micro para explicar los procesos macro del heterogéneo y complejo mundo de los territorios.

Palabras claves: región, territorio, provincia, Argentina, siglo XX.

Abstract

This paper discusses the concept of territory, their possible interpretations and how it was used by the regional historiography of Argentina in the last half of 20th century. In recent years, the limits of the concepts of region, territory and space were clearly defined, but there are still difficulties in determining the levels of analysis and its articulations with the economic, social and cultural particularities that take place in each of the regions. On the other hand, this higher level of precision of the concepts has turned into a loss of Nature's dimension and contributed to move away the society analyses from the medium in which it develops. We understand then that regional history needs an approach that takes into account these theoretical and methodological changes (with the highest possible level of complexity) putting the accent on the study of particular cases, which would enrich the micro-analysis to explain the macro processes of heterogeneous and complex world of the territories.

Keywords: region, territory, province, Argentina, twentieth century.

1.- Conceptos y lecturas posibles

El territorio, es definido por el diccionario de la Real Academia Española como una porción de la superficie terrestre perteneciente a una Nación, región, provincia o bien como un circuito que comprende una jurisdicción. Con una perspectiva más crítica y diversa, también interesada y vista “desde arriba”, el concepto se presenta como una estrecha tensión entre la realidad, lo construido y lo imaginado que condiciona -por lo general- las interpretaciones de los científicos sociales. Descubrir las “*identidades territoriales*”, con sus ambigüedades, simbologías, movimientos, fragilidades y logros, ponderando las “*experiencias no ingenuas de nación, territorio y revolución*”,¹ se convierte en un desafío intelectual como parte de “*un juego de transferencias y referencias*” de una época y un espacio geográfico o región.²

La “*lógica social*” forma parte de las leyes y de la estructura de funcionamiento de un territorio. Desde esta perspectiva, el concepto puede decirse que proviene del modelo social dominante, el cual es socialmente construido y se convierte en sinónimo de sistema socioeconómico. Esta concepción admite la idea de cambio y permite -consecuentemente- implementar políticas territoriales en función de diagnósticos regionales. Esta corriente de pensamiento tiende a identificar los fenómenos estructurales, globales, con la ocupación social del espacio, rechazando una visión lineal y estática del mismo, mientras alienta escenarios complejos acerca de la lógica territorial.³ De todos modos esta interpretación, abordada con énfasis en las últimas décadas, no debiera perder de vista a los espacios naturales, con su sistema ecológico, climático y biológico, que forma parte sustantiva donde el concepto de territorio se sustenta.

La equidad en el abordaje es importante para analizar específicamente las relaciones entre la sociedad y el medio ambiente, ya que cada formación social de producción, entendida en su doble vertiente de explotación del trabajo humano y de la naturaleza, marca los límites históricamente precisos a la eficiencia en el manejo de los ecosistemas. Las relaciones entre los actores sociales -incluido el Estado- vinculados a la producción, el nivel de productividad y la explotación de las

¹ García Canclini, Néstor; “Geopolítica y arte. La bienal de la desglobalización”, *Revista de Cultura* Ñ; n° 422, Buenos Aires, Clarín, sábado 20 de octubre de 2011, pp. 10-11.

² Navarro, Fernando y Fernandez, Sandra; “Viajes y viajeros: algunos tópicos para entender la mirada cultural sobre la economía regional argentina”, *Revista THEOMAI*, n° 3, primer semestre del 2001, universidad Nacional de Quilmes; p. 2.

³ Roccatagliata, Juan Alberto (Coordinador); *Argentina. Una visión actual y prospectiva desde la dimensión territorial*, Buenos Aires, Emecé, 2008, pp. 475-494.

diferentes regiones en todos los ciclos productivos, así como la situación y usufructo de los recursos naturales en cada etapa histórica, merecen ser ponderadas en tanto explicación de las causas, el desarrollo y la crisis del modelo de explotación -en el caso de la Argentina, primaria- que da cuerpo a los desequilibrios internos del territorio y la gestión de sus actores.

Existe una producción social del espacio territorial de orden natural que genera las diferencias inter-regionales en el paisaje cultural, fácilmente visibles en un país extenso como la República Argentina. Espacio y actor social -que en tiempos post modernos se vinculan a los conceptos de diversidad y pluralidad- conforman una relación-tensión entre la fragmentación regional de los sectores dominantes y la formación que estos adoptaron a partir de la conformación de un Estado Nacional centralizado. Esta ecuación implica reconocer en la Argentina, la conformación de una elite dirigente nacional que, a través de alianzas entre los poderosos sectores portuarios agrocomerciales y los agroindustriales regionales, derivan en la constitución de un Estado y de un mercado nacional recién a fines del siglo XIX, de la mano de una progresiva consolidación de sus desequilibrios inter-regionales.

Este proceso, largamente estudiado, ha dado forma a un crecimiento desigual de los espacios regionales a lo largo y ancho del territorio, que estaría vinculado a la concentración de la riqueza así como también de la población y, también, del bienestar de la sociedad. En este sentido, las redes que se tejen entre los actores sociales, el Estado y las políticas públicas, se sostienen -generalmente- en el conflicto, pero también lo trascienden y se insertan en un territorio con características ecosistémicas propias; un tema que ha sido poco y unilateralmente abordado en la historiografía argentina. Así, la vida cotidiana se desarrolla y cobra identidad más allá del territorio pero no es independiente de él, indicando continuidades y cambios, pero superando los vaivenes propios del entramado del poder, de la política nacional y sus rupturas institucionales, que para nuestro país se inician en 1930.

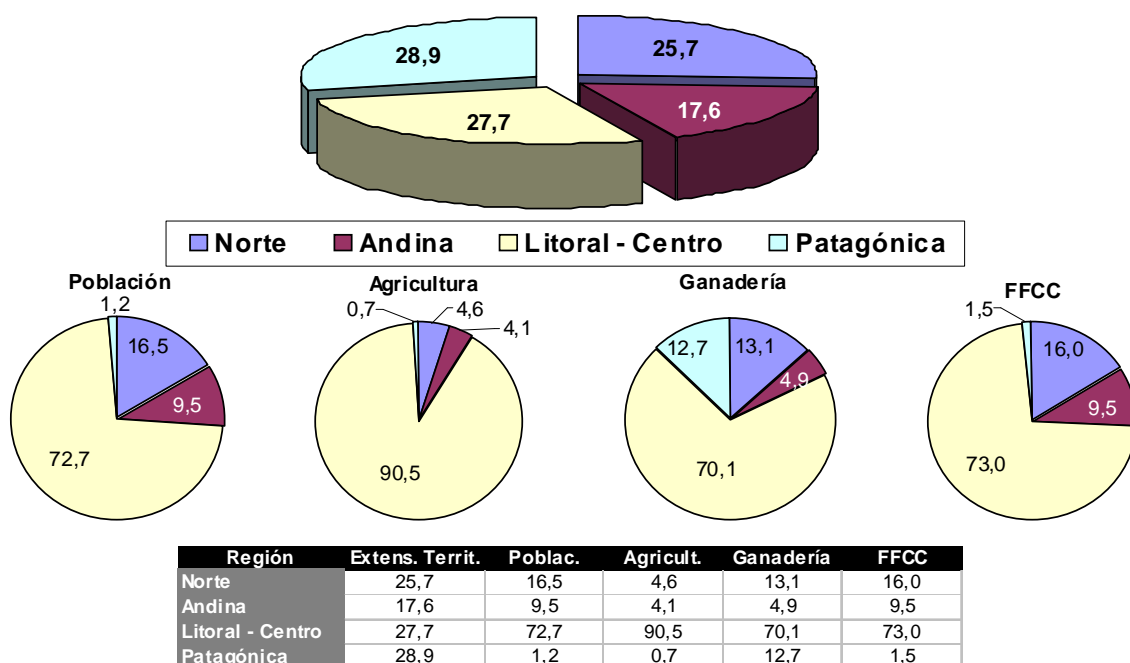
La gama de inserciones diferenciadas que se genera en el sistema social, se refleja tanto en la estructura del poder como en la construcción del territorio.⁴ El accionar de los sujetos sociales motiva formas diferentes de capturar el espacio y de dialogar o disputar con el poder. Así entendido el concepto, la división de la Argentina no es casual. Desde sus orígenes, ha dado lugar a una fragmentación político-institucional pero, al mismo tiempo, a un poder hegemónico y

⁴ Beck, Hugo; "Guías del Chaco y Formosa. Útiles informaciones del pasado, valiosas fuentes para investigaciones actuales", *Folia Histórica del Nordeste*, n° 17, 2008, p. 181-190.

simbólico que resulta de la fragmentación en regiones históricas y “naturales”. En este sentido, si se observa el gráfico adjunto podría decir que hay una clara referencia a espacios geográficos homogéneos, A-históricos y fuertemente condicionados por las especialidad spcioproductiva.

Crecimiento desigual en la Argentina Moderna 1912 (%)

Extensión Territorial



Fuente: Ministerio del Interior, Relaciones Exteriores y Agricultura: Anuario Oficial de la R.A. Primer año 1912, Bs. As. 1912, p.50.

Sin embargo, son los actores sociales los que hacen las diferencias y diseñan una relación directa entre las formas espaciales y las estructuras sociales, sin que la afirmación implique desconocer el espacio natural, pero sí la necesidad de trascender sus “*fronteras*” físicas. Por otra parte, también la creación de instituciones va ligada a las redes familiares sobre las que descansa la estructura social y las relaciones clientelares, que adquieren perfiles singulares en las distintas regiones, pero que también son capaces de trascender esa dinámica interna sin perder identidad. La disputa por el poder resulta uno de sus rasgos característicos, junto con la discrecionalidad que a veces orienta las acciones gubernativas y que dan muestras de ser funcionales a los mecanismos de acción del modelo agroexportador característico de la Argentina.

Espacio geográfico y poder, mantienen estrechos vínculos y de ambos forma parte el poder simbólico que se construye a partir de las palabras; es un poder que consagra y revela hechos que no son sólo conocidos sino reconocidos como tales. Es que *“el lenguaje, al servirse del uso metafórico, permite pensar, mantener intercambios con lo que no es sensible”*.⁵ En tal sentido es factible comprender que cada uno de esos campos tiene un patrón, un modelo discursivo que se repite en cada nuevo escrito. Credibilidad y poder político-económico asociado al territorio, se presentan así como una relación tensa y creadora del poder simbólico y de cierta hegemonía. Un vínculo que se suele difundir a través de *“la palabra oficial del gobierno”*, llegando *“directamente a los habitantes del país”* para *“satisfacer esa necesidad que siempre han tenido los hombres de escuchar la voz de sus gobernantes”*, se diría en tiempos del Estado interventor argentino.⁶

La utilización de las regiones en Argentina tiene su origen en la construcción del Estado nacional a mediados del siglo XIX, fuertemente asociado a una *institucionalización* de las fronteras nacionales. La necesidad de consolidar el Estado, luego de la batalla de Pavón (1861), llevó a los sucesivos Presidentes de la Nación a ordenar, clasificar las regiones y avanzar con la “civilización” sobre las zonas “periféricas”. Así, desde la presidencia de Domingo Faustino Sarmiento hasta el primer gobierno de Julio Argentino Roca, el territorio nacional y, por lo tanto, la conformación de regiones mereció la influencia del Estado como un punto relevante en la agenda gubernamental, especialmente desde 1880.

La avanzada sobre los pueblos aborígenes por parte del Estado tuvo como uno de sus objetivos centrales la apropiación del suelo; pero, además, determinó una estructura conceptual sobre la división del territorio que predomina hasta la actualidad. En este sentido, no cabe duda que el Nordeste argentino o la Patagonia fueron objetos de estudios para el Estado, para terminar con una fuerte intervención del Ejército Nacional. Asimismo, otras regiones con historias de ocupación previa sufrieron una redefinición de sus fronteras así como, también, de su papel económico “asociándose”, cada vez más, con el centro metropolitano de Buenos Aires. La expansión de la frontera pampeana, la incorporación del Gran Chaco, el sur de la provincia de Mendoza o el Noroeste con epicentro en la provincia de Tucumán se incorporaron al modelo agroexportador

⁵ Arendt, Hannah; *“Lenguaje y metáfora”*, *La vida del espíritu*, Buenos Aires, Paidós, 2002, p. 132.

⁶ *Oro Blanco. Economía, vulgarización y tecnicismo. Revista Mensual del Algodón*, Buenos Aires, octubre de 1937, año 1, núm. 4, p. 30.

impulsadas desde Buenos Aires y, en algunos casos más que en otros, con la anuencia de las grandes burguesías locales.

Es el análisis del discurso, el que también brinda conceptualizaciones del territorio, permitiendo ver a los campos en acción -tal como los define Pierre Bourdieu- y, es desde esta perspectiva que el discurso cobra sentido en tanto lenguaje capaz de conocer esas acciones y llegar al presente con los ajustes necesarios en las definiciones.⁷ Se conforma una relación causa-efecto entre el acontecimiento y el lenguaje, en la cual el receptor juega un papel significativo, ya que intenta convertir su experiencia personal en una de carácter colectivo.⁸ La aceptación de lo que se dice es determinante y contribuye -a su vez- a determinar la producción del discurso, que suele tener un patrón común, útil para redefinir el territorio.

Parte de sus argumentos se vinculan a la generación de poder legítimo a través de la política deliberativa, que cuando existe y funciona, permite programar la regulación de los conflictos sociales, perseguir fines colectivos y otorgar identidad –más allá de la homogeneidad- al territorio. Los circuitos de comunicación del espacio público-político quedan expuestos e influyen en la conformación de regiones con fronteras elásticas.

2.- Componentes para la definición del territorio a nivel nacional

Desde sus inicios la historia argentina aparece vinculada en su economía, su sociedad y su sistema político, al territorio con marcadas diferencias regionales, conforme a los tipos de producción y al comercio de materias primas de origen agrario. En primer término a la producción y comercialización ganadera, sebo, tasajo, lana, carne congelada o enfriada -según los años- y más tarde -ya a fines del siglo XIX- a la transformadora expansión agrícola, cuando la consolidación del Estado Nacional dio forma, a partir de las redes de alianzas de las élites, a un tipo determinado de mercado interno y de especialización de producciones subregionales. Las agroindustrias serán parte de una expresión regional de matriz monoprodutora, asociada al modelo generado desde el puerto de Buenos Aires.

⁷ Berger, Christa; *Campos em confronto: a terra e o texto*, Porto Alegre, Editora da Universidade UFRGS, 1998, pp. 9-18.

⁸ Acerca del lenguaje y sus distintas expresiones puede consultarse: Sartori, Giovanni; *La política. Lógica y método de las Ciencias Sociales*, México, FCE, 2002, tercera edición.

La tierra como símbolo de poder político y de prestigio social; la inmigración masiva que procura impulsar un frustrado proceso de colonización en el medio rural y deriva finalmente en una urbanización creciente, suministrando mano obra abundante y barata para cambiar la “*gran aldea*”; la organización del poder político como una estructura de alcance nacional que pone en tensión las autonomías provinciales respecto del poder central; el comercio internacional orientado esencialmente a Europa, y la inversión de capitales externos (ingleses, franceses y alemanes) en ferrocarriles, bancos, frigoríficos e infraestructura portuaria, conforman las bases de un país “*progresista y moderno*”, al que diera contenido -sobre bases positivistas- la llamada “*Generación del 80*”.⁹

Esos orígenes pecuarios y mercantiles, asociados desde las postrimerías del siglo XIX al progreso positivista de la *Argentina Moderna* agroexportadora, a las limitaciones de la expansión horizontal agraria al iniciarse la década de 1910 y a las crisis que inducen la regulación económica por parte del Estado así como la presencia de una creciente burocracia de perfil técnico desde los años de 1930, forman parte de la coyuntura que permite tempranamente conocer y reconocer la desigualdad interna de un país periférico como la Argentina. Se suma a estos perfiles el papel jugado por los sectores dirigentes -incluido el Estado- en la planificación económica, que marcha unida primero al dirigismo estatal propio del Estado Benefactor y luego, al estancamiento, recuperación y tecnificación del agro pero que también condicionaron el desarrollo social de sus poblaciones. Todos ellos son asuntos de importancia para el diseño, diagnóstico y comprensión de la situación interna argentina en la primera mitad del siglo XX, la caracterización de su territorio con variadas regiones naturales y su lugar en el concierto internacional.

Este paisaje cultural -tal como lo definiera el geógrafo Carl Sauer al promediar el decenio de 1920- es el resultado de la acción de los sujetos sociales sobre la naturaleza, cambiante y diverso -pero que no renuncia a sus rasgos naturales- el Estado y los actores sociales que lideran el poder económico de base rural y agroindustrial, jugaron y juegan acciones de importancia; demostrativas de las tensiones que enervan esa compleja, heterogénea y desigual relación de poderes entre gobernantes y gobernados, que se traduce en diferencias territoriales.¹⁰ Una vinculación que por momentos es armónica y en otros se torna ríspida, aunque sin llegar a un enfrentamiento frontal y definitivo, al punto de poner en peligro la construcción de la Nación -idea fuerza del siglo XIX-

⁹ Botana, Natalio; *El orden conservador. La política argentina entre 1880 y 1916*, Buenos Aires, Hyspamérica, 1985.

¹⁰ Sauer, Carl O; “The morphology of landscape”, en *University of California Publications in Geography*, n° 2, 1925, pp. 19-54.

que en la Argentina se constituye de espaldas al pasado aborígen y mirando al otro lado del Atlántico a través del puerto de Buenos Aires. Estos grupos recrearon, a partir del discurso, un poder hegemónico que, algunas veces desconocieron y en otras anularon el papel económico y social que en períodos anteriores habían tenido otros grupos o sectores sociales. Lo hicieron para dar sustento a una identidad nacional. Este discurso construyó una territorialidad segmentada pero, a la vez, complementario en términos económicos, políticos y también culturales aún cuando sus diferencias son significativas.

El Estado nacional -en tanto construcción institucional y expresión social- que tiene un carácter dual, es decir, que expresa a la sociedad en su conjunto y es -al mismo tiempo- instrumento de los sectores hegemónicos, se manifiesta avanzado el siglo XX, mediante una política liberal en lo económico y conservadora en lo político; aunque en otras oportunidades -desde 1930- se comporta como un actor intervencionista o benefactor. Más allá de estas alternativas políticas, los sectores dominantes locales se identifican o se relacionan con los representantes de ese Estado Nacional y lo hacen para recibir protección, exigir subsidios, exhibir privilegios o brindar el respaldo económico de sus productos, para que el mismo retorne favorablemente en beneficio de sus intereses y los de un país productor de materias primas agrarias, aunque desigual. Son éstos los ejes sobre los cuales se organiza el poder económico que anima la Argentina y su construcción territorial, definiendo no pocos momentos de la historia nacional y de sus actores, así como de sus redes sociales.

Toda sociedad es esencialmente *“móvil, heterogénea y contradictoria, y sostiene una tensión permanente entre las fuerzas y tendencias de conflictos y de disgregación, y las fuerzas de cohesión e integración”*.¹¹ En este contexto surge el papel indispensable que el Estado -como organizador de una sociedad- juega en las relaciones sociales, al colocarse -con su dualidad- como instancia relativamente autónoma y superior respecto de todas las clases y grupos. La aceptación del poder estatal y de su función institucionalizadora por parte de la sociedad implica mantener legitimidad, consenso, y cierta hegemonía como elementos que interactúan y se superponen como parte de un proceso único, para superar diferencias conflictivas y lograr estabilidad e integración en el cuerpo social y como parte de la identidad del territorio.

¹¹ Kaplan, Marcos; *La formación del Estado Nacional en América Latina*, Buenos Aires, Ediciones Amorrortu, 1983, p. 25.

Esta perspectiva de estudio propone trasladar la lectura de la interrelación entre el espacio y quienes lo construyen -dándole consistencia y singularidad- más allá de los límites geográficos y condiciones productivas. Por lo tanto, los espacios se intercomunican como parte de una red de relaciones.¹² El *“fenómeno regional no es un hecho aislado sino que obedece, en alta medida, a las decisiones que se van adoptando fuera de la región involucrada y que inciden sobre el desenvolvimiento de cada una de las partes que componen el territorio nacional”*.¹³

En los inicios del siglo XXI se está *“repensando la región y sus actores”*. Control, regulación sobre las decisiones sociopolíticas, nivel de incertidumbre en el accionar de los sujetos sociales y los agentes económicos *“abre un debate teórico sobre el perfil de las regiones que se inserta en el ámbito integrado”*, que -seguramente- llevarán a reformular algunos de los planteos de Sergio Boisier sobre la construcción social del espacio, que parece estar regido por determinantes no siempre consensuados con la mayoría de la sociedad y menos aun atienden los reclamos de los sectores marginales y postergados.¹⁴ El momento es propicio para los historiadores, porque se sostiene que existen *“diversidad de historias, singularidad de los historiadores; pluralidad de procesos, subjetividad de maneras de escribir y de hacer”*.¹⁵ En tal sentido, relato y cuantificación de la información son recursos complementarios para la epistemología histórica que merecen ser combinados. El primero resume la dimensión diacrónica, singular, acontecimiental; en tanto la dimensión sincrónica, generalizadora, estructural, se expresa por cuadros y gráficos pero sin embargo estos dos niveles deben complementarse en el análisis de las estructuras regionales, donde la conceptualización del territorio no puede ser ignorada.

Resulta imprescindible ligar -como propone Pierre Bourdieu- la teoría a la interpretación; ya que los conceptos sirven para explicar los resultados de las investigaciones que se realizan. El trabajo empírico es el lugar de la revelación teórica. De ahí su propuesta de la noción de campo, para

¹² Foschiatti, Ana M. H.; “Cuestiones que afectan a las vulnerabilidades del nordeste argentino y opciones mitigación”, en Foschiatti, Ana M. H.; (compiladora): *Aportes conceptuales y empíricos de la vulnerabilidad global*, Resistencia (Chaco), UNNE, 2007, pp. 197-238. Meichtry, Norma C. y Fantin, María A.: “Territorios en regresión. Calidad de vida y pobreza en el Nordeste Argentino”, en Velázquez, Guillermo; *Geografía y Bienestar. Situación local, regional y global de la Argentina luego del censo de 2001*, Buenos Aires, Eudeba, 2008, pp. 299-321. Bolsi, Alfredo y Paolasso, Pablo (compiladores); *Geografía de la pobreza en el Norte Grande Argentino*, Tucumán, PNUD-ISES-CONICET, 2009.

¹³ Rofman, Alejandro; *Las economías regionales a fines del siglo XX. Los circuitos del petróleo, del carbón y del azúcar*, Buenos Aires, Ariel, 1999, p. 11.

¹⁴ Rofman, Alejandro; “Hay que apoyar a las economías regionales”, *Diario Clarín*, viernes 25 de octubre de 1996, p. 15.

¹⁵ Prost, Antoine; “Histoire, vérités, méthodes. Des structures argumentatives de l’histoire”, *Le débat, histoire, politique, société*, n° 92, nov.-déc. 1996, Paris, Gallimard, p. 126; y Prost, Antoine; *Douze leçons sur l’histoire*, Paris, Seuil, 1996.

analizar situaciones concretas. Una noción que surge de la necesidad de relacionar el lugar de la producción social con el lugar de la producción simbólica. Un campo se define, “*definiendo aquello que está en juego y los intereses específicos, que son irreductibles a lo que se encuentra en juego en otros campos o a sus intereses propios*” y que no percibirá alguien ajeno al campo. El alcance de un campo, en este caso vinculado al territorio y sus jerarquías, se constituye a partir del interés común que tengan sus componentes y siempre que luchan por él; sabiendo que existe una dinámica interna de cada campo, pero también interdependencias, en tanto estado de relaciones de fuerza entre las instituciones o agentes comprometidos en la lucha.¹⁶ Es el poder lo que está en juego y la lucha de los agentes gira en torno del capital simbólico acumulado como producto de esas confrontaciones, cuando se requiere ser legitimado. Se genera una sutil relación de enfrentamiento y de convivencia que debe ser explicitada cuando se llevan adelante las representaciones del pasado y junto con ellas la caracterización del espacio territorial que se construye y se modifica ante coyunturas específicas.¹⁷

No quedan dudas que los territorios tienen identidad y es preciso tratar de captarla y describirla a través de un relato simple, pero también preciso, que de cuenta de su heterogeneidad más allá de las homogeneidades regionales que en algún tiempo intentó imponer la geografía física. La caracterización e interpretación del territorio obedecen a un mandato y una mirada intencional.

3.- Privilegios y postergaciones en la historiografía argentina:

Los **estudios de historia regional**, que no están referidos a la rica y hegemónica región pampeana -un espacio que sin lugar a dudas ocupa el centro del escenario por su notable significación en el desarrollo agroportuario argentino- tienen un lugar primigenio en la historiografía argentina, desde los inicios del siglo XX. Se destaca del conjunto la significación que en las contiendas políticas le da a la región, Juan Álvarez en su estudio editado en 1912 sobre *Las Guerras Civiles Argentinas*; desde entonces muchos y diversos han sido los aportes que, conforme a los avances historiográficos y metodológicos, han dado cuenta, directa o indirectamente, de las distintas realidades regionales del interior del país; es decir, de las tres cuartas partes de la superficie del territorio nacional.

¹⁶ Bourdieu, Pierre; *Campo de poder, campo intelectual*, Buenos Aires, Editorial Montessor, 2002, pp. 119-126.

¹⁷ Rosanvallon, Pierre; *Por una historia conceptual de lo político*, Buenos Aires, FCE, 2002, pp. 15-31.

Hace algo más de dos decenios, en 1988, en la reunión del Comité Argentino de Ciencias Históricas adherido al Comité Internacional de Ciencias Históricas,¹⁸ se realizó un análisis crítico de los aportes más representativos de esa vertiente historiográfica, en lo atinente a los estudios referidos al siglo XX, con enfoque regional para la República Argentina: el Noroeste argentino (NOA), la región cuyana, el Nordeste argentino (NEA) y la Patagonia. El punto de partida se fija en los activos años de 1960, cuando la intelectualidad argentina perfila una de las más altas expresiones de su rumbo, para seguir su evolución hasta el 2000. Desde entonces, el propósito fue llevar a cabo una revalorización de los estudios más o menos recientes que desde la óptica regional y a través del estudio de casos y realidades territoriales específicas proponían matizar, ampliar y hacer más complejas las interpretaciones macrohistóricas o nacionales. Una más acabada comprensión de la historia socioeconómica y política de la Nación Argentina, los guiaría.¹⁹

El análisis crítico de esos aportes, inscriptos en los cambios operados a nivel metodológico, temático y epistemológico en la investigación histórica europea y estadounidense de hoy, permiten confrontar la hipótesis expuesta e indicar las perspectivas a futuro de esta singular vertiente historiográfica, que ha ocupado un espacio académico importante y diverso durante el último medio siglo.

A mediados del decenio de 1950 cobran fuerza los estudios acerca del agro latinoamericano, desde el ámbito de ese mismo continente. La cuestión del territorio y sus actores adquiere centralidad. Por entonces, instituciones como la CEPAL (Comisión Económica para América Latina), la FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación), el ILPES (Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social) y el ICIRA (Instituto de Capacitación e Investigación en Reforma Agraria), analizan las características del crecimiento agropecuario como un obstáculo estructural al desarrollo regional latinoamericano.²⁰ La tipificación del problema agrario en América Latina, la estructura de la propiedad y el sistema de tenencia de la tierra, la incorporación de tecnología a la empresa agrícola y la función que se le asigna a la agricultura en el

¹⁸ Comité Internacional de Ciencias Históricas. Comité Argentino, *Historiografía argentina (1958-1988). Una evaluación crítica de la producción historiográfica argentina*, Buenos Aires, CICH, 1990, cap. X.

¹⁹ Girbal-Blacha: Noemí; “Balance historiográfico agro-regional en la Argentina (1960-2000). Microhistoria para la comprensión macrohistórica”, *Dossier Historiographie Latinoamericain Contemporain*, en *L’Ordinaire Latino-Americain*, n° 203, IPEALT de la Universidad de Toulouse Le-Mirail (Francia), 2006, pp. 157-181. Girbal-Blacha, Noemí; “Desequilibrio regional y política públicas agrarias. Argentina 1880-1960”, *Revista Digital de la Escuela de Historia. Facultad de Humanidades y Artes*, UNR, Tomo 1, n° 2, 2008, Escuela de Historia de la Facultad de Humanidades y Artes-UNR, Rosario, pp. 1-20.

²⁰ Astori, Danilo, *Controversias sobre el agro latinoamericano. Un análisis crítico*, Buenos Aires, CLACSO, 1984. Pirela, Arnoldo, *La Escuela Latinoamericana del pensamiento económico social*, Caracas, CENDES, 1990.

proceso de desarrollo económico general, son los grandes aspectos a que hacen referencia estos estudios institucionales.

Este enfoque estructuralista del tema que nos ocupa y la insatisfacción explicativa de algunos de sus planteos promovieron, a corto plazo, dos respuestas conceptuales disímiles. Una de corte neoclásico que, con escaso contenido histórico, abarca períodos circunscriptos de estudio, cuya categoría central de análisis está referida a los estímulos económicos en relación al comportamiento interno del sector agrario y sus vinculaciones con el sistema productivo. La segunda respuesta es la llamada “histórico estructural”. Se desarrolla desde fines del decenio de 1960, en los ‘70 y recobra actualidad a mediados de los años ‘80. Son estudios que se han mantenido los recortes espaciales dominados por el discurso hegemónico tradicional.

La mayoría de los trabajos regionales en la Argentina se han desarrollado sobre la estructura (más o menos) clásica de cinco grandes regiones: la región pampeana, el noroeste (NOA), el noreste (NEA), Cuyo y la Patagonia. En algunos casos se han introducido algunas variantes subregionales pero siempre respetando esta estructura general.²¹ Desde la perspectiva social, esta división ha hecho hincapié en las diferencias y asimetrías que se fueron dando y, al mismo tiempo, que se reproducían a lo largo de casi dos siglos de historia nacional en cada una de las regiones.

Así, cada región afirmó sus características particulares como parte de un “rompecabezas” mayor que es el mapa de Argentina, pero donde cada una de las regiones encaja una al lado de la otra sin superposiciones ni espacios vacíos. Estos esquemas han quedado reflejados en la geografía económica y, especialmente, en la enseñanza de la historia de las últimas décadas donde la región suele servir como punto de partida de la descripción o el análisis de las diferencias.²² Como lo ha resumido Alejandro Benedetti, según esta perspectiva: “una región es entonces cualquier espacio

²¹ Ver entre otros: Manzanal, Mabel y Rofman, Alejandro B. *Las economías regionales de la Argentina. Crisis y políticas de desarrollo*. Bibliotecas Universitarias-Centro editor de América Latina, 1989; NOEMÍ MARÍA GIRBAL-BLACHA. “Desequilibrio regional y política públicas agrarias. Argentina 1880-1960”, *Revista Digital de la Escuela de Historia. Facultad de Humanidades y Artes*, UNR, Tomo 1, núm. 2, 2008, Escuela de Historia de la Facultad de Humanidades y Artes-UNR, Rosario, pp. 1-20.

²² Aún cuando en su último libro Roccatagliata postula una visión renovada sobre la regionalización territorial para Argentina algunos de los capítulos de la compilación mantiene los lineamientos más tradicionales sobre dichos conceptos. Roccatagliata, Juan Alberto (compilador). Argentina. Una visión actual y prospectiva desde la dimensión territorial. Ed. Emece, 2008. Ver especialmente la “Introducción”, donde se hace un balance de los conceptos y una propuesta novedosa sobre el problema aquí planteado, y el Capítulo referido a “Poblamiento y desarrollo Humano”, donde se sustenta el análisis sobre la base de los agregados regionales tradicionales.

donde ante todo se resalta un tipo de diferenciación, un *territorio* es una región en la que se focalizan las diferencias definidas a partir de las relaciones de poder”.²³

La visión “histórica estructural” intenta explicar con un enfoque global la problemática agraria regional, dando prioridad a las connotaciones básicas de funcionamiento de la economía capitalista. Se distinguen en ella -a su vez- dos vertientes: la tradicionalmente conocida como teoría de la dependencia, que privilegia las condiciones internacionales de funcionamiento del sistema y la que jerarquiza las bases internas de acumulación, en un intento por reformular aquella primera versión y profundizar el análisis de las peculiaridades locales, articulando las variables económicas con las del campo social y político.

Estas corrientes interpretativas reseñadas, la evolución de las Ciencias Sociales y la “modernización” del agro argentino no sólo en el espacio regional de la pampa húmeda, sino también en las regiones no pampeanas de base agroindustrial, del Noroeste argentino -con epicentro en Tucumán- y de Cuyo -con epicentro en Mendoza-, así como en las áreas marginales que explotan sus recursos naturales hasta desarticular el equilibrio ecológico, y la significación del sector agrario en la economía de nuestro país, explican el interés por este tema y orientan la atención, desigual como el desequilibrio interregional argentino, que los científicos sociales conceden al asunto, en relación con la identidad de los territorios más allá de la flexibilidad de sus fronteras.

Es la cerealicultura de la región pampeana la que ha merecido preferente interés de parte de estos intelectuales. Desde la perspectiva temporal, la etapa del *boom* agrario o bien el ciclo de la economía dirigida por el Estado intervencionista de los años de 1930 y planificador de los 50, así como la etapa más reciente de la sojización, la siembra directa y el desdoblamiento del sujeto agrario, son los períodos y temas que merecen el mayor interés de historiadores, economistas, sociólogos e ingenieros agrónomos.

Las economías agroindustriales del interior, monoproductoras y mercadointernistas, vinculadas al azúcar -en el caso del Noroeste argentino- y a la vitivinicultura cuyana –pero concentrada en las provincias de Mendoza y, en menor medida, en San Juan-, son las que del conjunto, reciben especial atención para la historiografía argentina que se ocupa del tema. Historiadores,

²³ Benedetti, Alejandro; “Los usos de la categoría *región* en el pensamiento geográfico argentino”, *Scripta nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*. Universidad de Barcelona, Vol. XIII, num. 286, 15 de marzo de 2009, pág. 2.

economistas, agrónomos, antropólogos y sociólogos, desde fines de la década de 1960 dan muestras de esa preocupación consecuente. La problemática azucarera y vitivinícola se aborda entonces, a partir de bases metodológicas diversas, en: obras generales, estudios específicos que analizan el comportamiento del sector correspondiente, especialmente entre los años de 1870 y 1930 o bien en el corto plazo y, por último, en un número acotado de ponencias referidas a temas puntuales o de incidencia colateral respecto del tema central.

El desarrollo de la historia social desde los años '60, los cambios metodológicos y las líneas temáticas nuevas que desde la Universidad de Buenos Aires y de la mano de Gino Germani, inciden en los últimos años de ese decenio en la producción historiográfica argentina. Se proyectan, incluso, en los resultados del estudio de la historia rural del país. Por estas razones, en los trabajos de investigación que se refieren específicamente a la cuestión azucarera, los temas sociales y médico-sanitarios, la relación entre la economía azucarera y los “contrastes conflictivos agrarios” en Tucumán desde su modernización hasta 1960; o a partir del análisis sociológico: las formas de fijación de la fuerza de trabajo, la monoproducción, las crisis recurrentes y el carácter capitalista de la economía argentina, así como su relación con el sistema de tenencia de la tierra para establecer una tipología campesina y sus formas de organización; son, explícitamente, los asuntos que merecen preferente atención y refutan el dualismo estructural, aunque haciendo de la región un lugar de fronteras poco flexibles. La recopilación de la legislación laboral y de seguridad social aplicada en Tucumán dan muestras de otros ejemplos que anticipan la prosecución de los estudios en esta línea planteada y asociada, desde entonces, a las cuestiones económicas en un intento por afinar los análisis críticos acerca del territorio estrechamente vinculado a sus actores sociales..

La historiografía regional argentina ha prestado menor atención a la economía vitivinícola cuyana. También en este caso es la sociología la que, en los primeros años del decenio de los '60, se aproxima al tema y lo hace -a partir de los registros de riego- para analizar el impacto de la transferencia de la propiedad de la tierra, de la clase alta criolla a los inmigrantes y su relación con “el grupo cultural criollo bajo”. Coexiste con esta explicación la historia narrativa, que brinda detallada información sobre el complejo y heterogéneo desarrollo vitivinícola en Mendoza y San Juan. Aquí, más que en otros casos, los límites político-administrativos provinciales se imponen al concepto de región. A estos estudios se añaden algunos artículos que refieren aspectos particulares del tema en períodos acotados y obras generales que recogen monografías referidas a esta economía regional, en el contexto de la historia mendocina de los siglos XIX y XX.

Quizás por falta de información o como producto de las grandes diferencias intrarregionales, ha sido escaso el éxito para lograr la construcción de una historia regional cuyana. Esta región, construía desde el discurso hegemónico del siglo XIX, involucra a provincias con economías muy dispares, con procesos de construcción de relaciones políticas e identitaria disímiles, y hasta con una historia previa que las diferencian claramente una de otra. Un ejemplo es el proceso de transformación por el cual pasó la provincia de Mendoza en la segunda mitad del siglo XIX que la alejó de su economía ganadera destinada al mercado chileno, para convertirse, en menos de tres décadas, en la principal provincia productora de vino para el mercado interno argentino. Este giro, fue producto de una élite local que tenía conexiones con la élite del litoral y que pudo realizar dicho proceso sin conflictos aparentes. Este proceso de transformación empujó hacia el mismo camino a la provincia de San Juan –por su cercanía pero también por sus relaciones políticas- pero no sucedió lo mismo con San Luis, que con mayores dificultades, siguió vinculada como región marginal a la “pampa húmeda”.

Menor atención historiográfica recibieron las condiciones socioeconómicas por las que transitan las áreas marginales. A modo de ejemplo -y para no confundir “la pertenencia de una región, al margen”²⁴ con el aislamiento, como ocurre con la Patagonia- baste indicar que en la región del Nordeste argentino, donde la explotación forestal y los cultivos algodónero y yerbatero resultan básicos para su pervivencia e integración regional como parte de la ocupación productiva del espacio, son excepcionales los trabajos de investigación que se llevan a cabo durante los años de 1960. Reproducciones de informes técnico-económicos y relatos de algunos viajeros, con un objetivo de recopilación documental, pueden rescatarse del conjunto, además de algunas referencias tangenciales al tema que se hacen en obras histórico-económicas. Ellas resumen el escaso interés que se presta por entonces a los estudios de esta región, que habrán de surgir con énfasis al amparo de la antropología a partir de fines de los años de 1970.

Los años '90 -tiempos de crisis de fin del siglo y del milenio- al mismo tiempo que cuestionan la tarea del historiador, someten a debate las grandes corrientes de la historia y sus campos de investigación. Se abren nuevas perspectivas. En materia de historia económica, la década se inaugura con los intentos fructíferos de nuevas aproximaciones entre la economía y la historia. La dinámica económica y las nuevas exigencias de la investigación histórica; el enriquecimiento de la

²⁴ Girbal-Blacha, Noemí M., “Cuestión regional-cuestión nacional. Lo real y lo virtual en la historia económica argentina”, en *CICLOS 12*, vol. VII, 1er. Semestre de 1997, pp. 223-229.

economía política por la historia; la economía del desarrollo, en su relación con el tiempo y la historia; los interrogantes acerca de la necesidad actual de una historia cuantitativa y los usos de la historia en la formulación de hipótesis de la teoría económica, son algunos de los temas que se discuten en estos tiempos de reflexión multidisciplinar.²⁵ Explicar y comprender la construcción de los tiempos propios de la historia, superando el enfoque estrictamente cuantitativo y serial, pone hoy sobre el tapete de la discusión, el análisis del discurso -en sus más variadas formas- como un referente ineludible de los estudios históricos que confrontan determinismo y representaciones temporales para poder hacer una reconstrucción del pasado que tenga por bases la explicación y la comprensión de los territorios en su sentido más amplio y trascendiendo las interpretaciones de las décadas anteriores.²⁶

El consenso -ya desde el decenio de 1980- está en considerar a la cuestión del relato y la micro-historia como características fundamentales de esta ciencia²⁷ y, sin dudas, estos planteos se reflejan en los estudios referidos a la historia regional. Se está en presencia de un contexto historiográfico renovado, que intenta salvar las diferencias entre dos categorías históricas: el “*espacio de experiencia*” y el “*horizonte de expectativa*”, al mismo tiempo que se plantea una relectura del pasado desde la recomposición y las interpretaciones diversas del mismo que intenta reconocer el tiempo histórico (particularmente la modernidad) como una etapa diferenciada de tiempos anteriores.²⁸ Además, son los estudios de casos, inscriptos en una propuesta teórica delimitada,²⁹ los que cobran fuerza y se instalan en medio del debate crítico; lo cual equivale a decir, que la micro-historia para explicar los procesos macro-históricos se impone; como si se tratara de un “juego de escalas”³⁰ superpuestas, complementarias y sumatorias. El territorio es parte de la estructura social y desde esas perspectivas se estudian casos representativos de diversas realidades regionales, como parte de una construcción social que poco insiste en el estudio de las regiones naturales.

²⁵ *Revue Economique*, vol. 42, n° 2, Paris, mars 1991. Grenier, Jean-Yves; “L’histoire quantitative ets-elle encore nécessaire?” en Boutier, Jean et Julia, Dominique (dir.); *Passés recomposés. Champs et chantiers de l’Histoire*, Paris, Autrement 150/151, 1995, pp. 173-183. *Espaces Temps. Les cahiers. Revue trimestrelle*, núms. 59/60/61, Paris, 1995.

²⁶ Grenier, Jean-Yves; “Expliquer et comprendre. La construction du temps de l’histoire économique”, en Lepetit, Bernard, *Les formes de l’expérience. Une autre histoire sociale*, Paris, Albin Michel, 1995, pp. 227-251.

²⁷ Ruano Borbalán, Jean-Claude; “Enjeux et débats”, en *Sciences Humaines* 18, set.- oct. 1997, Hors Série, pp. 4-6.

²⁸ Koselleck, Reinhart; *Futuro pasado. Para una semántica de los tiempos históricos*, Buenos Aires, Editorial Paidós, 1993.

²⁹ Bairoch, Paul; *Mythes et paradoxes de l’histoire économique*, Paris, éditions la découverte, 1995.

³⁰ Revel, Jacques; “Micro-analyse et construction du social”, en Revel, Jacques (dir), *Jeux d’échelles. La micro-analyse à l’expérience*, Paris, Gallimard/Le Seuil, 1996, pp. 15-36.

Parece evidente que “*la cuestión esencial de una escala de observación se funda en la convicción central de que ella ofrece la posibilidad de enriquecer las significaciones de los procesos históricos a través de una renovación radical de las categorías interpretativas y su verificación experimental*” y, en este sentido, la historia sigue siendo una ciencia social que se construye en un tiempo y en un espacio determinados, que resulta imprescindible definir.³¹

La historiografía argentina de los '90 referida a la situación de las economías regionales, vuelve su mirada al interior del país -como se expuso- y se pregunta acerca de la necesidad actual de una historia regional. Amplía su gama de interpretaciones y se decide a hacer comparaciones -aunque sea parciales- con el resto del territorio argentino y, especialmente, con la región pampeana. Los estudios más generales, de largo plazo y de temprana edición señalan el carácter irreversible del desequilibrio interregional en la Argentina pero que cada vez más se comienza a preguntar por las diferencias intrarregionales. Es preciso, entonces, volver sobre los conceptos vertidos por Gabriela Dalla Corte y Sandra Fernández, quienes revisando las teorías de Marc Bloche, identifican que la *nueva historia local* también debe servir para rescatar las particularidades de los procesos sociales homogéneos y no sólo como forma de ejemplo de los procesos globales normalizados por las historias nacionales.³² Es posible así advertir cómo las regiones construidas desde el discurso hegemónico tienden a esconder las diferencias intrarregionales y resaltan las interregionales, explicando sólo una cara del proceso social ocurrido en las diferentes regiones. Desde esta perspectiva se intentan analizar las asimetrías interregionales como las intra-regionales.

No faltan las historias dedicadas a estudiar el proceso de industrialización en la Argentina, algunas obras de difusión y estudios socio-económicos de carácter general que refieren tangencialmente a la evolución de las economías del interior, abordando sus características durante períodos circunscriptos.

Los conceptos de Iván Molina Jiménez propone dos modelos básicos para plantear el problema de “lo” regional: “Por un lado, un enfoque cuyo eje de estudio es una unidad espacial (regional o local) predeterminada; y por otro lado, un modelo cuyo eje es el análisis de un proceso histórico, en cuya investigación aprehendemos las dimensiones geográficas de los fenómenos analizados, en

³¹ Grendi, Edoardo; “Repenser la micro-histoire?”, en Revel, Jacques (dir), *Jeux d'échelles...* op. cit., pp. 233-243.

³² Dalla Corte, Gabriela y Fernández, Sandra; “Límites difusos entre la Historia y el espacio local” en DALLA Corte, Gabriela y Fernández, Sandra (compiladoras); *Lugares para la Historia. Espacio, historia regional e historia local en los estudios contemporáneos*, Ed. UNR, Rosario, 2001.

términos de dinámicas regionales o locales”.³³ En esta segunda alternativa, el análisis comparativo se hace necesario y las diferencias regionales deberían surgir de la pregunta del investigador y no del recorte geográfico preseleccionado. Desde este lugar, la historia social argentina tiene una ventaja con relación a la historia política. Ésta reside en la cantidad de preguntas que no tienen aún respuestas, en torno a problemáticas que no han sido desarrolladas en todos los territorios y donde el conocimiento puede comenzar a ser construido a partir de una visión más flexible del concepto de región. Como sostienen Orietta Favaro y María Scuri: “la Historia Regional debe ser un concepto operativo para completar los niveles explicativos de la disciplina, sin perder la riqueza de la especificidad”.³⁴

En general, la historia social mantuvo su análisis en base a la división regional más tradicional impidiendo el registro de la complejidad de los procesos sociohistóricos ocurridos a nivel local o subnacional. Sin embargo, en los últimos años, algunos trabajos han intentado trascender el esquema regional preestablecido (con resultados muy dispares según los casos) para dar lugar a un análisis menos lineal y más complejo.³⁵

4.- Reflexiones finales

En síntesis, a los enfoques muchas veces descriptivos, tradicionales, que suelen integrar las obras generales de historia económica o bien los que se atienen preferentemente a las explicaciones sociales propia de los estudios de la década de 1960 -cuando la economía regional se estudia, generalmente, para ejemplificar conceptos teóricos más que para explicar la realidad histórica- le suceden las de neto perfil político económico -en algunos casos comprometidas con teorías globales- de los años '70 y las de rasgos socio-económicos de los '80. La década de 1990, ofrece abordajes de mayor eclecticismo, más precisos en algunas propuestas teóricas (definiciones de

³³ Molina Jiménez, Iván; “De la historia local a la historia social. Algunas notas metodológicas”, *Cuadernos digitales. Publicación electrónica en historia, archivística y estudios sociales*, n° 3, septiembre de 2000, Universidad de Costa Rica.

³⁴ Orietta Favaro y María Carolina Scuri; “La trastienda...”, Op. Cit., pág. 2.

³⁵ Aunque no se pretende hacer una lista exhaustiva de de los trabajos en esta línea, algunos de los mas relevantes son: Bolsi, Alfredo y Ortiz De D’Arterio, Patricia; “Población y azúcar en el Noroeste argentino. Mortalidad infantil y transición demográfica durante el siglo XX”. *Instituto de Estudios Geográficos*, Universidad Nacional de Tucumán, Tucumán, 2001; Celton, Dora y Ribotta, Bruno; “Las desigualdades regionales en la mortalidad infantil de Argentina. Niveles y tendencias durante el siglo XX”. *1º congreso de la Asociación Latino-Americana de Población*, realizado en Caxambú, Brasil, del 18 al 20 de septiembre de 2004; Otero, Hernán (Director); *El mosaico argentino. Modelos y representaciones del espacio y de la población, siglos XIX- XX. Siglo XXI*, 2004 y de Yong, Gerardo Mario; *Introducción al método regional*. Laboratorio patagónico de investigación para el ordenamiento ambiental y territorial, Facultad de Humanidades, Universidad Nacional del Comahue, 2001, 159 p.

espacio-región, producción social del espacio, conceptualizaciones acerca de la evolución seguida por cada área espacial en particular, mayor discernimiento entre lo local y lo regional) y también más dispuestos a buscar la asociación entre la información cuantitativa y la cualitativa; entre el espacio geográfico y la construcción social de los territorios, que en los albores del siglo XXI se redefinen.

Los vacíos en el tema que se trata son muchos, para un país extenso como la Argentina, de bases esencialmente agropecuarias y notorios desequilibrios *interregionales* como *intraregionales*. Las diferencias interregionales que el “modelo” aplicado genera, resulta un motivo específico de estudio. La diversificación del riesgo empresario, la circulación de capitales y su drenaje regional en relación con el varias veces denunciado subequipamiento tecnológico en las agroindustrias tradicionales, la distribución del crédito, las condiciones laborales y de vida, el mercado de trabajo y las diversas formas de inversión y reinversión a nivel regional y por rubros; la relación unidad productiva, tipos de explotación y experimentación agrícola, el impacto ambiental y ecológico, son carencias que deben superarse, si efectivamente el propósito es aproximarse a una concepción flexible del territorio que varía según el asunto central que se pretenda estudiar y las variables que se usen para analizar su dinámica. Por otro lado, la idea de región comienza a ser puesta a prueba por nuevos enfoques que, como se expuso, pretenden romper con la homogenización del territorio para explicar y dar respuestas más complejas y plurales a las diferencias interregionales.

Hoy, la historia regional necesita ser abordada a la luz de los cambios teórico-metodológicos y conceptuales definidos por las Ciencias Sociales, entendiendo que su tratamiento no puede hacerse exclusivamente desde un solo ángulo de observación, sea éste económico, social, político, cultural o institucional. Su estudio debe, necesariamente, compendiar todos esos aspectos, poniendo el acento en el estudio de casos particulares, que den sentido a los análisis micro para explicar los procesos macro del heterogéneo y complejo mundo de los territorios.

Jules Huret, periodista francés y viajero que recorriera nuestro país desde Buenos Aires hasta el Gran Chaco Argentino, hace suya las apreciaciones de algunos coterráneos que habitan nuestro territorio desde fines del siglo XIX y señala cómo: *“la República Argentina se asemeja a una gran casa que no tiene más que una puerta de entrada -Buenos Aires. Su fachada es pequeña y enorme su profundidad; pero no tiene salida, como las antiguas casas españolas, tan en desacuerdo con las exigencias de la vida moderna. Habría que proporcionarse una puerta de escape, por el*

ferrocarril del Pacífico”, dice sin rodeos, para brindar su impresión del espacio que diseña el modelo agroexportador.³⁶

“Los relatos de viaje sobre la Argentina del Centenario dan sentido al complejo especular, desde donde Europa nos mira pero también se mira a sí misma.” Es que “la hegemonía cultural de los viajeros se reflejaba en las imágenes descritas en sus libros de viajes,” con una carga simbólica derivada de sus comunidades de origen; es decir que a la hora de evaluar el territorio y sus actores “la racionalidad que le asignaron estaba determinada por sus parámetros culturales, pero fundamentalmente por asignaciones de valoración político-económica.”³⁷ Desde otras ópticas, con otras miradas, los científicos sociales también cargan de sentido e intencionalidad la conformación de las regiones a las que convierten en sus objetos de estudio. En ambos casos se trata de empresas legitimadoras, que reiteran el poder de la palabra, construyendo nuevos saberes y reconociendo renovados espacios propios de la interacción; sabiendo que los hechos no se imponen por sí mismos, sino que deben ser conocidos y reconocidos como tales por la sociedad en su conjunto. Como diría otro notable viajero francés -Georges Clemenceau- “es el momento de abrir los ojos”,³⁸ frente a este “modelo exitoso” de Nación y su diversidad regional, más allá del tiempo transcurrido.

Por las razones aquí desplegadas, resulta notorio que en los estudios recientes de historia regional argentina, de la territorialidad, han dejado su huella las nuevas concepciones del espacio y de la región, que se apartan decididamente de la definición de una espacialidad en el orden natural vigente hasta los años 60. Espacio y región son entendidos ahora como producto de una “lógica social”,³⁹ como “espacialidades diferenciales” -un concepto que nacido a fines del decenio de 1980 se ha profundizado y extendido-⁴⁰, como “complejos territoriales”; es decir, como flujos que permiten diseñar un diagnóstico regional, admitir la idea de cambio y aplicar, en consecuencia, políticas correctivas.⁴¹ El concepto, definido como una relación-tensión entre la fragmentación regional y la formación y transformación de un Estado nacional centralizado, abre paso a la

³⁶ Huret, Jules; *De Buenos Aires al Gran Chaco*, Eugène Fasquelle, Paris, p. 257.

³⁷ Navarro, Fernando y Fernandez, Sandra; “Viajes y viajeros ...”, op. cit., p.9.

³⁸ Clemenceau, Georges; *La Argentina del Centenario*, Bernal, Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes, 1999, p. 13.

³⁹ Eckert, Denis; *Évaluation et prospective des territoires*, Paris, Reclus, 1996.

⁴⁰ Coraggio, José Luis; *Territorios en transición. Crítica a la planificación regional en América Latina*, Quito, Ed. Ciudad, 1987.

⁴¹ Manzanal, Mabel y Rofman, Alejandro; *Las economías regionales de la Argentina. Crisis y políticas de desarrollo*, Buenos Aires, CEUR/CEAL, 1989.

instrumentación del vínculo: federalismo-territorio; variables que aparecen directamente asociadas a los sistemas socioeconómicos,⁴² para distinguir campos reales y virtuales en sus estudios.⁴³

Desde el espectro teórico-metodológico se advierte un esfuerzo por distinguir los estudios regionales de los específicamente locales; mientras avanzan las investigaciones históricas desde la perspectiva ecológico-sistémica, en la búsqueda de un enfoque integral del problema. En tiempos de globalización y cuando crece la extranjerización de tierras en toda América Latina, se rescatan diferentes formas de ocupar el territorio y en tal sentido la región -con enfoque antropológico social- se relaciona con las formas de organización del poder,⁴⁴ para preguntarse cómo se organiza el espacio regional, cómo diseñar la construcción de los espacios fronterizos integrados y llegar -por fin- a definir “*el difícil arte de hacer región*”.⁴⁵ En ese camino debieran avanzar los estudios de la nueva historia regional.

La noción de “*territorio innovador*” de la cual hoy se habla con insistencia, lo vincula a los ecosistemas, tanto como a las redes sociales, alejándose de una exclusiva y excluyente definición geográfica como la de los años 60. Harald Welzer -sociólogo y psicólogo alemán- afirma que “*en un tiempo no muy lejano será difícil distinguir entre refugiados climáticos y de guerra*”. Lo hace para llamar la atención sobre el calentamiento global, el comportamiento de los actores sociales en relación con la naturaleza -los recursos de que dispone y los que consume- y la destrucción de las regiones naturales.⁴⁶ El territorio debe ser entendido, entonces, como “*una red aleatoria de geometría variable*”,⁴⁷ mientras se busca el equilibrio de una nueva ecuación dinámica entre la visión espacialista y aquella asociada a la construcción social del espacio.

Bibliografía

Arendt, Hannah; “*Lenguaje y metáfora*”, *La vida del espíritu*, Buenos Aires, Paidós, 2002.

⁴² Prévot Schapira, Marie-France; “Argentine: Fédéralisme et territoires”, en *Cahiers des Ameriques Latines*, n° 14, IHEAL, 1992, pp. 5-32.

⁴³ Girbal-Blacha, Noemí M.; “Cuestión regional-cuestión nacional. Lo real y lo virtual en la historia económica argentina”, en *CICLOS* 12, vol. VII, 1er. Semestre de 1997, pp. 223-229.

⁴⁴ Leyva, Xochitl; *Poder y desarrollo regional*, México, Colegio de Michoacán, 1993. *Diario Clarín*, Buenos Aires, sábado 26 de noviembre de 2011, p. 54.

⁴⁵ Boisier, Sergio; *El difícil arte de hacer región: las regiones como actores territoriales del nuevo orden internacional*, Cusco, CBC, 1992. Centro de Informaciones y Estudios del Uruguay (CIESU), *Frontera, integración y después... El desarrollo regional integrado: un aspecto específico de integración nacional*, Montevideo, Logos/Fesur, 1991. Claval, Paul; “Comment s’organise l’espace régional?”, en *Sciences Humaines* 8, février-mars 1995, pp. 6-8.

⁴⁶ Welzer, Harald; *Guerras climáticas. Por qué mataremos (y nos matarán) en el siglo XXI*, Buenos Aires, Katz, 2011.

⁴⁷ 3^{ème} Colloque Europeen: *Territoires innovants*, Genial (Belgique), novembre 2011.

- Astori, Danilo; *Controversias sobre el agro latinoamericano. Un análisis crítico*, Buenos Aires, CLACSO, 1984. Pirela, Arnoldo, *La Escuela Latinoamericana del pensamiento económico social*, Caracas, CENDES, 1990.
- Bairoch, Paul; *Mythes et paradoxes de l'histoire économique*, París, éditions la découverte, 1995.
- Beck, Hugo; “Guías del Chaco y Formosa. Útiles informaciones del pasado, valiosas fuentes para investigaciones actuales”, *Folia Histórica del Nordeste*, n° 17, 2008.
- Benedetti, Alejandro; “Los usos de la categoría *región* en el pensamiento geográfico argentino”, *Scripta nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*. Universidad de Barcelona, Vol. XIII, num. 286, 15 de marzo de 2009.
- Berger, Christa; *Campos em confronto: a terra e o texto*, Porto Alegre, Editora da Universidade UFRGS, 1998.
- Boisier, Sergio; *El difícil arte de hacer región: las regiones como actores territoriales del nuevo orden internacional*, Cusco, CBC, 1992. Centro de Informaciones y Estudios del Uruguay (CIESU), *Frontera, integración y después... El desarrollo regional integrado: un aspecto específico de integración nacional*, Montevideo, Logos/Fesur, 1991.
- Bolsi, Alfredo y Paolasso, Pablo (compiladores); *Geografía de la pobreza en el Norte Grande Argentino*, Tucumán, PNUD-ISES-CONICET, 2009.
- Bolsi, Alfredo y Ortiz De D'Arterio, Patricia; “Población y azúcar en el Noroeste argentino. Mortalidad infantil y transición demográfica durante el siglo XX”. *Instituto de Estudios Geográficos*, Universidad Nacional de Tucumán, Tucumán, 2001.
- Botana, Natalio; *El orden conservador. La política argentina entre 1880 y 1916*, Buenos Aires, Hyspamérica, 1985.
- Bourdieu, Pierre; *Campo de poder, campo intelectual*, Buenos Aires, Editorial Montessor, 2002.
- Celton, Dora y Ribotta, Bruno; “Las desigualdades regionales en la mortalidad infantil de Argentina. Niveles y tendencias durante el siglo XX”. *1º congreso de la Asociación Latino-Americana de Población*, realizado en Caxambú, Brasil, del 18 al 20 de septiembre de 2004.
- Claval, Paul; “Comment s'organise l'espace régional?”, en *Sciences Humaines* 8, février-mars 1995.
- Clemenceau, Georges; *La Argentina del Centenario*, Bernal, Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes, 1999.
- Coraggio, José Luis; *Territorios en transición. Crítica a la planificación regional en América Latina*, Quito, Ed. Ciudad, 1987.
- Dalla Corte, Gabriela y Fernández, Sandra; “Límites difusos entre la Historia y el espacio local” en DALLA Corte, Gabriela y Fernández, Sandra (compiladoras); *Lugares para la Historia. Espacio, historia regional e historia local en los estudios contemporáneos*, Ed. UNR, Rosario, 2001.
- De Yong, Gerardo Mario; *Introducción al método regional*. Laboratorio patagónico de investigación para el ordenamiento ambiental y territorial, Facultad de Humanidades, Universidad Nacional del Comahue, 2001.
- Eckert, Denis; *Évaluation et prospective des territoires*, París, Reclus, 1996.
- Foschiatti, Ana M. H.; “Cuestiones que afectan a las vulnerabilidades del nordeste argentino y opciones mitigación”, en Foschiatti, Ana M. H.; (compiladora): *Aportes conceptuales y empíricos de la vulnerabilidad global*, Resistencia (Chaco), UNNE, 2007.
- García Canclini, Néstor; “Geopolítica y arte. La bienal de la desglobalización”, *Revista de Cultura* Ñ; n° 422, Buenos Aires, Clarín, sábado 20 de octubre de 2011.

- Girbal-Blacha, Noemí M., “Cuestión regional-cuestión nacional. Lo real y lo virtual en la historia económica argentina”, en *CICLOS 12*, vol. VII, 1er. Semestre de 1997.
- Girbal-Blacha: Noemí; “Balance historiográfico agro-regional en la Argentina (1960-2000). Microhistoria para la comprensión macrohistórica”, *Dossier Historiographie Latinoamericain Contemporain*, en *L’Ordinaire Latino-Americain*, n° 203, IPEALT de la Universidad de Toulouse Le-Mirail (Francia), 2006.
- Girbal-Blacha, Noemí; “Desequilibrio regional y política públicas agrarias. Argentina 1880-1960”, *Revista Digital de la Escuela de Historia. Facultad de Humanidades y Artes*, UNR, Tomo 1, n° 2, 2008, Escuela de Historia de la Facultad de Humanidades y Artes-UNR, Rosario.
- Grenier, Jean-Yves; “L’histoire quantitative ets-elle encore nécessaire?” en Boutier, Jean et Julia, Dominique (dir.); *Passés recomposés. Champs et chantiers de l’Histoire*, Paris, Autrement 150/151, 1995
- Grenier, Jean-Yves; “Expliquer et comprendre. La construction du temps de l’histoire économique”, en Lepetit, Bernard, *Les formes de l’expérience. Une autre histoire sociale*, Paris, Albin Michel, 1995, pp. 227-251.
- Huret, Jules: *De Buenos Aires al Gran Chacho*, Eugène Fasquelle, Paris.
- Kaplan, Marcos; *La formación del Estado Nacional en América Latina*, Buenos Aires, Ediciones Amorrortu, 1983.
- Koselleck, Reinhart; *Futuro pasado. Para una semántica de los tiempos históricos*, Buenos Aires, Editorial Paidós, 1993.
- Leyva, Xochitl; *Poder y desarrollo regional*, México, Colegio de Michoacán, 1993. *Diario Clarín*, Buenos Aires, sábado 26 de noviembre de 201.
- Manzanal, Mabel y Rofman, Alejandro; *Las economías regionales de la Argentina. Crisis y políticas de desarrollo*, Buenos Aires, CEUR/CEAL, 1989.
- Meichtry, Norma C. y Fantin, María A.: “Territorios en regresión. Calidad de vida y pobreza en el Nordeste Argentino”, en Velázquez, Guillermo; *Geografía y Bienestar. Situación local, regional y global de la Argentina luego del censo de 2001*, Buenos Aires, Eudeba, 2008, pp. 299-321.
- Molina Jiménez, Iván; “De la historia local a la historia social. Algunas notas metodológicas”, *Cuadernos digitales. Publicación electrónica en historia, archivística y estudios sociales*, n° 3, septiembre de 2000, Universidad de Costa Rica.
- Navarro, Fernando y Fernandez, Sandra; “Viajes y viajeros: algunos tópicos para entender la mirada cultural sobre la economía regional argentina”, *Revista THEOMAI*, n° 3, primer semestre del 2001, universidad Nacional de Quilmes.
- Otero, Hernán (Director); *El mosaico argentino. Modelos y representaciones del espacio y de la población, siglos XIX- XX*. Siglo XXI, 2004.
- Prévot Schapira, Marie-France; “Argentine: Fédéralisme et territoires”, en *Cahiers des Ameriques Latines*, n° 14, IHEAL, 1992, pp. 5-32.
- Prost, Antoine; “Histoire, vérités, méthodes. Des structures argumentatives de l’histoire”, *Le débat, histoire, politique, société*, n° 92, nov.-déc. 1996, Paris, Gallimard.
- Prost, Antoine; *Douze leçons sur l’histoire*, Paris, Seuil, 1996.
- Revel, Jacques; “Micro-analyse et construction du social”, en Revel, Jacques (dir), *Jeux d’échelles. La micro-analyse à l’expérience*, Paris, Gallimard/Le Seuil, 1996.
- Revue Economique*, vol. 42, n° 2, Paris, mars 1991.
- Roccatagliata, Juan Alberto (compilador). Argentina. Una visión actual y prospectiva desde la dimensión territorial. Ed. Emece, 2008
- Rosanvallon, Pierre; *Por una historia conceptual de lo político*, Buenos Aires, FCE, 2002.

- Comité Internacional de Ciencias Históricas. Comité Argentino, *Historiografía argentina (1958-1988). Una evaluación crítica de la producción historiográfica argentina*, Buenos Aires, CICH, 1990.
- Roccatagliata, Juan Alberto (Coordinador); *Argentina. Una visión actual y prospectiva desde la dimensión territorial*, Buenos Aires, Emecé, 2008.
- Rofman, Alejandro; *Las economías regionales a fines del siglo XX. Los circuitos del petróleo, del carbón y del azúcar*, Buenos Aires, Ariel, 1999.
- Rofman, Alejandro; “Hay que apoyar a las economías regionales”, *Diario Clarín*, viernes 25 de octubre de 1996
- Ruano Borbalán, Jean-Claude; “Enjeux et débats”, en *Sciences Humaines* 18, set.- oct. 1997, Hors Série.
- Sartori, Giovanni; *La política. Lógica y método de las Ciencias Sociales*, México, FCE, 2002, tercera edición.
- Sauer, Carl O; “The morphology of landscape”, en *University of California Publications in Geography*, n° 2, 1925.
- Welzer, Harald; *Guerras climáticas. Por qué mataremos (y nos matarán) en el siglo XXI*, Buenos Aires, Katz, 2011.

Fuentes:

- Oro Blanco. Economía, vulgarización y tecnicismo. Revista Mensual del Algodón*, Buenos Aires, octubre de 1937, año 1, núm. 4.
- 3^{ème} Colloque Europeen: *Territoires innovants*, Genial (Belgique), novembre 2011.

Como citar este artículo

Girbal-Blacha, Noemí María y CERDÁ, Juan Manuel

“Lecturas y relecturas sobre el territorio. Una interpretación histórica”. *Estudios Rurales. Publicación de Centro de Estudios de La Argentina Rural*. Bernal, Vol. 1 N° 1, 2011. ISSN: 2250. (página 55-78)

Descriptorios: región, territorio, provincia, Argentina, siglo XX.

Fecha de entrega: Octubre 2011
Fecha de aprobación: Diciembre 2011

“Mais Borracha Para A Vitória”. Campanha de recrutamento de trabalhadores e fracasso social na exploração de borracha durante o governo Vargas

Dra. María Verónica Secreto
Departamento de História/UFF

Resumen

El bombardeo japonés de Pearl Harbour en diciembre de 1941, puso fin a la ambigüedad de la política exterior del gobierno de Getulio Vargas, y de alguna manera condicionó la política interna referida a la Amazonía. La entrada de los Estados Unidos en la guerra exigió una posición clara de las naciones americanas. El dominio japonés de las islas del Pacífico cortó el suministro de caucho, y por lo tanto, era necesario establecer la política económica de los países del continente que comenzaron a suministrar a las naciones aliadas las materias primas. En marzo de 1942, Brasil firmó en Washington una serie de acuerdos en las materias primas estratégicas, como el caucho. Durante la Primera Guerra Mundial, cada persona en el servicio militar utilizado 16 kilos de goma, mientras que la Segunda Guerra Mundial, esa cantidad había aumentado a 98 libras se justifica por la calificación de las materias primas como "estratégica".

Palabras claves: Getulio Vargas, materias primas, segunda guerra mundial, comercio, brasil.

Abstract

The Japanese bombing of Pearl Harbour in December 1941 put an end to the ambiguity of the foreign policy of the government of Getulio Vargas, and conditioned the domestic policy relating to the Brazilian Amazon. The entry of the United States in the war, demanded a clear position of the American nations. The Japanese domination of the Pacific islands cut off supplies of rubber, and therefore it was necessary to establish the economic policies of the countries of the continent began to supply the raw materials. In March 1942, Brazil signed in Washington a series of agreements in strategic raw materials such as rubber. During the First World War, each military service person used 16 kilos of rubber, while the Second World War, that number had increased to 98 pounds is justified by the classification of raw materials such as "strategic".

keywords: Getulio Vargas, commodities, World War II, trade, Brazil.

Introdução

O bombardeio japonês a Pearl Harbour, em dezembro de 1941, pôs fim à ambigüidade da política externa do governo de Getúlio Vargas e, de alguma forma, condicionou a política interna a respeito da Amazônia. O ingresso dos Estados Unidos na guerra exigiu uma posição clara das nações americanas. O domínio japonês das ilhas do Pacífico cortou o fornecimento de borracha e, com isso, foi necessário definir a política econômica dos países do continente que passaram a abastecer as nações aliadas com matérias-primas. Em março de 1942 o Brasil assinou em Washington uma série de acordos sobre matérias-primas estratégicas, entre as quais a borracha. Durante a Primeira Guerra Mundial, cada pessoa utilizava no serviço militar 16 quilos de borracha, enquanto na Segunda Guerra Mundial essa quantidade tinha aumentado para 98 quilos¹, motivo pelo qual estava justificada a qualificação da matéria-prima como “estratégica”.

Fazia tempo que os Estados Unidos intentavam aumentar o suprimento de borracha por meio da pesquisa voltada para duas áreas diferentes: a herveicultura, isto é, o cultivo sistemático e racional de borracha, com plantas resistentes e de alta produtividade, e a borracha sintética. O incentivo ao extrativismo, a partir de 1942, foi somente circunstancial – e a terceira alternativa conjuntural. E, dados os magros resultados obtidos com esta campanha, ficou evidente que a crescente demanda não podia ser suprida com base no extrativismo tradicional. As exportações da borracha brasileira, entre 1943 e 1946, alcançaram a cifra de 42,8 mil toneladas. Esta quantidade apresenta-se modesta quando comparada com o consumo dos Estados Unidos em um único ano, 1943, quando os norte-americanos consumiram 332,7 mil toneladas de borracha vegetal, 173,6 mil toneladas de borracha sintética e 162,7 mil de regenerada².

A borracha: da Amazônia para a Ásia e de volta à Amazônia

Em linhas gerais, a história da exploração da borracha, em seus traços mais amplos,

¹ Os dados sobre a quantidade de borracha consumida por cada soldado durante a Primeira e a Segunda Guerra Mundial foram extraídos do site: <http://www.exordio.com/1939-1945/civilis/industria/caucho.html>

² PINTO, Nelson Prado Alves. *Política da borracha no Brasil. A falência da borracha vegetal*. São Paulo, Hucitec, 1984, p. 101. Celso Furtado se dedicou à região amazônica no capítulo “O problema da mão-de-

é muito conhecida. Desde o fim do século XIX, a borracha estava destinada a transformar-se em um item importante das exportações brasileiras em razão do crescimento da fabricação de veículos com motores de combustão interna que revolucionou a indústria no século XX.

A seringueira, árvore de cujo látex se faz a borracha, é originária da região amazônica. Sendo a borracha um produto extrativo, sua exploração tinha um limite óbvio. Outro limite, embora menor, era o problema do recrutamento da mão-de-obra para sua exploração. Estas limitações condicionavam a oferta da borracha, tornando-a insuficiente diante da crescente demanda do produto. A partir de final do século XIX, intentou-se contornar tais dificuldades por meio do contrabando para a Grã-Bretanha de algumas mudas da *Hevea brasiliensis* que Henry Wickham realizara em 1876. No Kew Garden, jardim botânico de Londres, a planta foi aclimatada e dali passou para as possessões britânicas no Ceilão e as possessões holandesas em Java, lugares onde foi cultivada de forma sistemática.

Segundo Celso Furtado, podemos desdobrar a produção da borracha em duas etapas: a primeira se desenvolveu inteiramente dentro do território amazônico e representou uma solução de emergência para o problema da oferta, fase que se caracterizou também pelos preços crescentes, chegando à média de 512 libras a tonelada. A segunda etapa caracterizou-se pela produção no Oriente, organizada em bases racionais, introduzindo-se a borracha de forma regular no mercado a partir da Primeira Guerra Mundial e reduzindo-se os preços a algo inferior a 100 libras a tonelada. Esta última etapa implicou a decadência da produção amazônica.

No período entre guerras, Henry Ford teceu a idéia de produzir borracha de forma racional e sistemática no território amazônico. Se a empresa iniciada por Henry Wickham tinha levado a borracha a menos de 100 libras a tonelada, ele cogitava conseguir abastecer suas indústrias por muito menos do que isso.

A “espionagem agrícola” de Henry Wickham levou a seringueira para o Ceilão, Malásia e Java, numa experiência prévia de aclimação, processo que acontecia com todas as espécies vegetais transportadas de seus lugares de origem. Lembremos que o produto de maior exportação brasileira do século XIX, o café, também teve que ser aclimatado.

obra III: a transumância amazônica”, em *Formação econômica do Brasil*, op. cit.

Originário da Etiópia, passou para a Holanda, onde foi aclimatado no jardim botânico, de lá se deslocou para a França e desta para suas possessões coloniais. Segundo a tradição, em 1726, o sargento-maior Francisco de Melo Palheta foi enviado do Maranhão para a Guiana Francesa. Dessa viagem, voltou ao Pará com algumas sementes e mudas, apesar da proibição expressa a respeito, dando-se assim início ao cultivo do café no Brasil³.

Segundo os historiadores ambientais, há uma história que não se encaixa dentro das fronteiras nacionais, como é justamente o caso da história ambiental, cujo problema não obedece necessariamente às delimitações estabelecidas pelas fronteiras políticas⁴. Assim, as questões ambientais desafiam o espaço estreito da nacionalidade, embora também haja temas ambientais que se desenvolvem dentro desse quadro. A exploração da borracha na década de 1940 bebe nas duas vertentes. Por um lado, faz parte de uma história ambiental amazônica e, portanto, transnacional. Por outro, apresenta uma série de problemas que dizem respeito às políticas internas brasileiras. A forma como foi organizada a exploração da borracha naquela década tem relação com os compromissos assumidos nos Acordos de Washington e com as peculiaridades do governo Vargas, assim como com os antecedentes e a formação social da região amazônica, motivos pelos quais o tema também é parte de uma história ambiental dentro das fronteiras nacionais.

É importante reforçarmos o caráter internacional da região amazônica: 67,79% da bacia amazônica pertence ao Brasil e 58,50% deste é amazônico e, por isso, está totalmente justificada a identificação do Brasil com ela. Mas notemos também que 74,44% do Peru é amazônico, 75% da Bolívia, 51% do Equador, 36% da Colômbia, 5,78% da Venezuela e 2,73% da Guiana⁵. Embora em nosso trabalho nos restrinjamos à Amazônia brasileira, é relevante não esquecermos que a situação de exploração da borracha nos outros países era muito semelhante à do Brasil. Os outros países amazônicos também sofreram a perda do “monopólio” quando apareceu no mercado a borracha asiática, e suas economias, sustentadas na produção do *caucho*, foram abaladas. Também sua população indígena foi dizimada pelas condições de trabalho nos seringais e sua classe dominante criou fortunas

³ DEAN, Warren. *A ferro e fogo. A história e a devastação da mata Atlântica brasileira*. Tradução Cid Knipel Moreira. São Paulo, Companhia das Letras, 1996.

⁴ WORSTER, Donald. “Para fazer história ambiental”. *Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, vol. 4, nº 8, 1991, p. 199.

⁵ *Amazonia sin mitos*. Comisión Amazónica de Desarrollo y Medio Ambiente, Banco Interamericano de Desarrollo. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Tratado de Cooperación Amazónico, s/l,

da noite para o dia.

Mas voltemos à experiência de Henry Ford na Amazônia. Ford não queria depender mais dos preços que os ingleses e holandeses estipulavam. Se a iniciativa de Wickham tinha dado lugar à maior plantação de borracha do mundo, o que não poderia ele fazer no lugar em que a planta era autóctone? Foi baseado nessa idéia que solicitou ao governo brasileiro terras no Tapajós para sua empresa agrícola. Assim foi que começou o plantio de seringa de Ford no Pará.

Já se tinham realizado algumas experiências com o plantio de borracha na Amazônia na região das ilhas do Pará muito antes que os britânicos intervissem no mercado da borracha através do cultivo sistemático em suas possessões orientais. É que foi nas ilhas onde primeiro se esgotaram algumas “estradas”⁶, motivo pelo qual uns poucos seringalistas realizaram reposições das árvores. Não obstante, esses empreendimentos, escreveu Bárbara Weinstein, eram individuais e raramente iam além de alguns milhares de árvores⁷.

O empreendimento de Ford era pioneiro pela escala que tinha. Tudo dele era medido em milhares e milhões. No final da década de 1920, o estado do Pará havia concedido terras no Tapajós à Companhia Ford Industrial do Brasil. Em 1934, por meio de um termo aditivo ao contrato, a empresa trocou uma área da primeira concessão por outra da mesma extensão e mais próxima à foz do Tapajós. O nome Fordlândia, com que ficou conhecido o empreendimento de Ford na Amazônia brasileira, corresponde estritamente à primeira área; a segunda recebeu o nome de Belterra.⁸

Quando a empresa começou a demonstrar algum sucesso, isto é, quando foram plantadas 1 milhão de mudas e estas começaram a dar sinais de grande vitalidade depois de dois anos, ninguém tinha dúvidas de que a empresa era bem-sucedida, embora muita coisa ainda estivesse para acontecer.

s/d.

⁶- *Estrada*: grupo de 100 a 150 seringueiras que um homem entalha por dia. Cada estrada era percorrida duas vezes ao dia: na ida, o seringueiro abria cortes na árvore e colocava o recipiente em que cairia o látex; na volta, recolhia o látex depositado nesses recipientes. “A estrada não tinha a largura do varadouro da véspera; trilho quase imperceptível, sobre folhas e raízes, dobra aqui. Endereita ali, baixa a cabeça acolá para evitar galhos e lianas, ia ligando no mistério da floresta uma seringueira à outra” (CASTRO, José Maria Ferreira de. *A Selva*, Portugal, Guimarães & Ca., s/d.)

⁷ WEINSTEIN, Bárbara. *A borracha na Amazônia*, op. cit., p. 250.

⁸- GRANDIN, Greg, Fordlândia. Ascensão e queda da cidade esquecida de Henry Ford na Selva. Rio de Janeiro: Rocco, 2010.

Do ponto de vista social, o modelo também se apresentava como exemplar: os “caboclos” que trabalhavam para Ford, em número de 3 mil aproximadamente, tinham casa com até três quartos e água encanada, contavam com hospital e recebiam um pagamento “dez a vinte vezes maior” do que costumavam pagar os coronéis do lugar. Não obstante, segundo Vianna Moog, um motim explodiu ao grito de “Abaixo o espinafre!”⁹. Não vamos analisar aqui a natureza desta ação dos trabalhadores, mas é bom lembrar as análises de João Reis e Márcia Aguiar. Os autores salientam que as chamadas “revoltas da fome” demonstram que não se pode estabelecer uma relação direta entre revolta e fome, pois alguns episódios desse tipo de revolta tiveram lugar em épocas de relativa abundância alimentar, associados a um temor dos consumidores quanto à não-permanência da abundância. No complexo caso de Fordlândia, os trabalhadores se revoltaram contra uma série de imposições que implicava a “forma americana de vida” (*american way of life*), cuja rejeição ia do espinafre à casa quente construída sobre o chão, e não sobre palafitas¹⁰. Por ocasião do X Congresso Brasileiro de Geografia (1944), o IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) publicou *Amazônia brasileira*, uma coletânea de trabalhos sobre a Amazônia, o tema do momento. Gastão Cruls contribuiu com um artigo intitulado “Impressões de uma visita à Companhia Ford Industrial do Brasil”, resultado de uma viagem que ele tinha realizado em 1938 e sobre a qual escrevera um ano depois para a *Revista Brasileira de Geografia*. Suas palavras não poderiam ser mais elogiosas para o empreendimento da Companhia Ford no rio Tapajós, na Amazônia. Da conversa que Cruls manteve com o diretor-gerente da companhia, o senhor A. Johnston, podemos destacar o principal problema que a administração enfrentava: a falta de mão-de-obra. O maior número de homens teria sido obtido em 1931, quando trabalhavam para a companhia 3.100 seringueiros. Mas, em lugar de aumentar nos anos seguintes, este número diminuiu para 1.700 em 1938. Afirmava Johnston que isto se devia à falta de costume do caboclo com o trabalho metódico e com a fixação à terra. Johnston percebia que havia alguma diferença de natureza *cultural*, embora talvez não conseguisse medir as suas conseqüências. Continuava o diretor informando que havia horários de trabalho fixos: de 6h30 até 15h30, com uma hora para o almoço. Este horário era marcado num relógio registrador, como o

⁹ MOOG, Vianna. *Bandeirantes e pioneiros*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1978, p. 18-21.

¹⁰ REIS, João e AGUIAR, Márcia. “‘Carne sem osso e farinha sem caroço’: o motim de 1858 contra a carestia

utilizado nas fábricas, havendo relógios espalhados por vários pontos da imensa propriedade. Apoiando-se num decreto estadual, em toda a concessão eram proibidas a venda e o uso de bebidas alcoólicas. Como em outras propriedades da Amazônia, havia um regulamento a ser seguido. Os regulamentos em geral tinham o intuito de sujeitar o seringueiro por meio de uma série de medidas que geravam seu endividamento. Embora alguns afirmem que os regulamentos eram do período do auge da borracha, o certo é que estes constituíram um conjunto de costumes ainda praticados nas décadas de 1930 e 1940, muito diferentes das normas da Companhia Ford.

O controle sobre os horários, sobre a comida e a bebida, sobre o lazer etc. provocou o protesto dos seringueiros, para os quais “o modo americano de vida à Ford” era insuportável. Produziu-se um quebra-quebra, depois do qual conseguiram algumas liberdades, mais próximas dos costumes do caboclo amazonense. Segundo Vianna Moog, “numa noite os dirigentes da Ford Motor Company aprenderam mais sociologia do que em anos de universidade”.¹¹

Com a deflagração da guerra, afirma o historiador Warren Dean, descobriu-se que as companhias químicas norte-americanas não dominavam o procedimento para a produção de borracha sintética, daí a busca frenética de alternativas¹². A partir de 1940, antes do bombardeio a Pearl Harbour, o governo norte-americano aprovou medidas destinadas a adquirir borracha. Em 1940 foi criada a Rubber Reserve Company, com um capital de 140 milhões de dólares, cuja finalidade era a aquisição de borracha. Outra instituição norte-americana, que interviria na América Latina nas áreas gomíferas, ou nas que a seringa poderia se adaptar, foi o Departamento de Agricultura dos Estados Unidos (USDA – United States Department of Agriculture), que planejava estratégias a longo prazo: ampliar a heveicultura.

na Bahia”. *Revista de História*, nº 135, 2º semestre, 1996, p. 134.

¹¹- No romance *Fordlândia: un obscuro paraíso*, de Eduardo Sguiglia o diálogo entre o gerente de Fordlândia e o protagonista que faz de mediador ilustra da seguinte forma o descontento:

“-Há que demitir os revoltosos e fuzilar os criminosos - disse Rowwe.Olhei para ele fixamente, vi o medo no seu rosto e me encorajei.

-Eles querem botar fora seus antilhanos e o professor de dança, e que lhes permita comer e beber outras coisas. Deram-me uma hora para pensar –disse-; se não lhes concedemos o pedido ameaçam queimar toda a vila e partir no primeiro barco.

- Que pretendem, champanha e caviar? –perguntou-me.

- Não, feijão e cachaça – respondi.”

¹² A produção de borracha sintética nos Estados Unidos passou de 60 mil toneladas em 1941 para 1 milhão

Na conjuntura de busca de suprimentos de borracha nos Estados Unidos, lembrou-se que Ford tinha imensos seringais na Amazônia. Técnicos brasileiros e norte-americanos visitaram as plantações. Buscava-se desenvolver espécies que reunissem duas qualidades: produtividade e resistência ao mal-das-folhas. Segundo Warren Dean, os pesquisadores do USDA estavam convencidos de que encontrariam no território do Acre e do Mato Grosso árvores que combinassem tais qualidades¹³. Mas esse projeto de heveicultura não implicava que o cultivo sistemático das espécies borracheiras se limitasse ao território brasileiro, nem ao amazônico. As espécies clonais resistentes serviriam para os plantios no Panamá e na Costa Rica. Segundo Dean, a preferência dos norte-americanos pela América Central deve-se talvez à estreita relação entre os homens do Departamento de Agricultura dos Estados Unidos, que realizavam o trabalho de campo na América Latina, e os homens da Goodyear, que trabalhavam na América Central.

Observadores da RDC (Rubber Development Corporation) e do USDA visitaram as possessões de Ford em 1942 e examinaram os estragos causados pelo mal-das-folhas. Os seringais foram novamente abatidos em 1944-1945. Em 1946, Ford se retirou do Brasil; já desde 1944 existia a borracha sintética e, desde 1942, os Acordos de Washington previam o incremento da produção de borracha no velho esquema: atividade extrativa com recrutamento de mão-de-obra no Nordeste do Brasil. Quando Ford retirou-se do Brasil, transferiu as plantações ao governo pela soma de 250 mil dólares, ou seja, o montante que a empresa devia a seus trabalhadores, de acordo com o que a lei estabelecia sobre aviso prévio dos empregados. As estimativas mais pessimistas da empresa afirmavam que ambas as plantações tinham custado a Ford 20 milhões de dólares.

A propaganda do varguismo

Assinalamos anteriormente que, nas décadas de 1930 e 1940, com o discurso de “unidade nacional”, um setor da sociedade, o formado pelos trabalhadores rurais e pelos habitantes do campo, em geral, foi incorporado de forma simbólica ao “corpo da nação”. Pela natureza desta incorporação, foi fundamental o trabalho da propaganda oficial.

Durante o primeiro governo de Vargas surgiram órgãos de propaganda oficial, que

de toneladas em 1945.

¹³ DEAN, Warren. *A luta pela borracha no Brasil: Um estudo de história ecológica*. São Paulo, Nobel, 1989,

implicavam também controle e repressão de idéias contrárias ou consideradas ameaçadoras. Com o Estado Novo, foi criada, em 1939, uma peça fundamental: o Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP), órgão vinculado diretamente à Presidência da República, que se ocupava não só do controle dos meios de comunicação, isto é, da censura, mas também da difusão e da divulgação das mensagens propagandistas. Em 1940 o DIP teve seu poder ampliado com a instalação, em cada estado do país, de um Departamento Estadual de Imprensa e Propaganda (DEIP). Entre os objetivos do DIP, estava centralizar, coordenar e orientar a propaganda e auxiliar os ministérios e as entidades públicas e privadas sobre a propaganda nacional, assim como incentivar a arte e a literatura “genuinamente brasileiras”.

O trabalhador e o trabalho não eram prioritários nos meios de comunicação. Por exemplo, na imprensa paulista controlada pelo DIP os temas dominantes eram a doutrina do Estado Novo e suas realizações. Entre 127 textos pesquisados por José Inácio Melo Souza, 2,2% referiam-se a trabalho¹⁴. Silvia Goulart analisou o conteúdo das matérias publicadas pelo DEIP de São Paulo na imprensa local em seu estudo de 5.799 recortes de jornais anexados nos processos do DEIP. Esses processos eram constituídos por correspondência de empresas editoriais reclamando o pagamento da publicação de materiais oficiais. Da tabela temática que ela elabora a partir das matérias pagas entre 1941 e 1944, depreende-se que o tema trabalho teve uma média de 2,2%¹⁵.

Segundo Maria Helena Capelato, o trabalhador que aparecia nos cartazes produzidos pelo DIP era representado como força de trabalho. A organização racional do trabalho era representada pelo binômio trabalhador–máquina. Nesse binômio, a máquina ofuscava o trabalhador. Capelato explica a inexpressiva representação do operário na iconografia varguista pela negação estadonovista de identidade de classe, substituída pela identidade nacional. Mas na propaganda destinada ao recrutamento de nordestinos para a Amazônia o homem-trabalhador foi a figura central (mais adiante veremos por quê).

A propaganda política vale-se de idéias e conceitos transformados em imagens e símbolos. A principal referência da propaganda é trabalhar com elementos de ordem

p. 133-136.

¹⁴ SOUZA, José Inácio Melo, *apud* CAPELATO, Maria Helena. *Multidões em cena – Propaganda política no varguismo e no peronismo*. Campinas, Papirus, 1998, p. 173-191.

¹⁵ GOULART, Silvia. *Sob a verdade oficial*. São Paulo, Marco Zero/MCT/CNPq, 1990.

emocional. Segundo Capelato, o objeto da propaganda política se define no terreno onde política e cultura se mesclam com idéias e se relacionam com o estudo dos imaginários sociais. Um dos conceitos-símbolo utilizados pelo Estado Novo foi a bandeira e o bandeirismo, aos quais já temos nos referido bastante. O regime também utilizou-se de outros de menor sofisticação teórica, mas de grande aceitação popular, tais como: a simplicidade e a autenticidade da população sertaneja; seu destino de desbravadora do Norte e sua predisposição ao sacrifício; a ocupação efetiva do território brasileiro como ações de patriotismo; a seca como situação extrema e desumanizante. E, como contraponto a esse último aspecto, a Amazônia era então apresentada como terra de possibilidades para aqueles que não tinham opção alguma¹⁶.

A propaganda para mobilizar os trabalhadores para a Amazônia teve duas dimensões: uma nacional e outra local. Na dimensão nacional, a batalha pela borracha se encaixava no programa de ocupação e colonização dos “espaços vazios” e nos esforços de guerra do Brasil. Na esfera local, a emigração de nordestinos para a Amazônia era uma questão que contava com uma longa tradição e alguns debates. Um dos destinos mais procurados pelos nordestinos nas conjunturas de seca, e não apenas nestas, era o Norte, especialmente os estados do Pará e do Amazonas. A propaganda para recrutar trabalhadores explorou alguns elementos do imaginário, dos desejos e das emoções, por meio de símbolos e de um discurso direto e apelativo.

O historiador italiano Carlo Ginzburg¹⁷ analisou um cartaz famoso que todos já vimos alguma vez em sua versão original, ou nas imitações que correram o mundo. Durante a Primeira Guerra Mundial, Lord Kitchner, secretário de Guerra de Sua Majestade britânica, realizou um chamado às armas mediante um cartaz que teve como resposta um alistamento voluntário sem precedentes. No cartaz aparecia Lord Kitchner em uma perspectiva que deixava seu dedo gigante num primeiro plano apontando ao espectador. Trata-se, segundo Ginzburg, de um dos cartazes mais eficazes da história, e prova disso foi a adaptação que dele foi feita pelos Estados Unidos e pela URSS (União das Repúblicas Socialistas Soviéticas), em que apareciam Tio Sam e Trotsky, respectivamente, e, claro, o

¹⁶ CAPELATO, Maria Helena, op. cit., p. 36.

¹⁷ GINZBURG, Carlo. “‘Your country needs You’: a case study in political iconography”. *History Workshop Journal*, 2001.

resultado imediato do recrutamento de voluntários para a guerra. A imagem no cartaz britânico era acompanhada por estas palavras: *Teu rei e teu país te necessitam*, ou *Kitchner quer mais homens*, *Quero você* etc. “A representação da autoridade atuou como a própria autoridade”, concluiu Ginzburg. A que se deveu esse sucesso, ou melhor, sua eficácia, se pergunta Ginzburg? Este historiador constrói a resposta utilizando o conceito de “fórmula de emoção” de Aby Warburg¹⁸. Não entraremos aqui nos detalhes da análise, mas é importante salientar que, para que um cartaz desse tipo – de recrutamento de homens – tenha sucesso, ele deve comover, deve despertar anseios ou apelar moralmente, deve acordar antigas emoções.

Como foi realizada a propaganda para recrutar trabalhadores para a Amazônia? Essa campanha contou com alguma peça da eficácia do cartaz de Kitchner?

O pintor suíço Jean Pierre Chablotz, que emigrou para o Rio de Janeiro em 1940, foi o encarregado de realizar parte da propaganda oficial do SEMTA (Serviço Especial de Mobilização de Trabalhadores para Amazonas). Depois de uma permanência de quase três anos no Rio, fixou residência em Fortaleza após o convite de George Rabinovitch para trabalhar no serviço de desenho da campanha da borracha. Como responsável pela propaganda gráfica, realizou diferentes tipos de material: folhetos, cartazes, caracterizou os caminhões em que eram transportados os soldados, fez os braceletes de identificação que levavam os trabalhadores etc. Trabalhou principalmente com duas técnicas: desenho e colagem com fotografias.

Afirma Abraham Moles que, sobre a base da simplificação necessária, o cartaz constrói um novo quadro de símbolos pertencentes à nossa cultura¹⁹. Por exemplo: as faces coradas da criança de boa saúde e a transparência da água mineral são símbolos elementares aceitos por todos. São símbolos “axiomaticamente evidentes, com conotações estereotipadas, que vão constituir-se em uma linguagem simbólica das imagens”. Chablotz tinha trabalhado na Europa na área de publicidade e realizara vários cartazes publicitários.

¹⁸ Aby Warburg: crítico e historiador da arte, não teve uma obra sistemática, a qual se concentrou em conferências e trabalhos em congressos. Herdeiro de uma imensa fortuna, formou uma biblioteca com mais de 60 mil exemplares e numerosa quantidade de imagens, que, em 1933, depois de sua morte em 1929, foi transferida para Londres, constituindo a base do Warburg Institut. Em 1932, um discípulo seu organizou sua obra em dois volumes, reimpressa recentemente, em 1998.

¹⁹ MOLES, Abraham. *O cartaz*. São Paulo, Perspectiva, 1974, p. 25.

Foi essa experiência que utilizou em seu novo trabalho. As idéias sobre o Estado Novo e as deste a respeito do recrutamento de trabalhadores estavam mediadas, em grande parte, por seus contatos, o círculo de funcionários que tinha viajado do Rio de Janeiro para Fortaleza, em final de 1942, para organizar todo o serviço do novo órgão – todos domiciliados, no princípio, em um par de hotéis do centro da cidade. Alguns permaneceram ali até a dissolução do SEMTA, uns tantos meses depois. Houve um convívio muito intenso devido, sobretudo, ao tipo de trabalho, encarado como uma missão dos homens do litoral, da cidade marchando para o interior – embora se tenha escolhido Fortaleza como sede. Segundo Mônica Velloso, existia uma verdadeira divisão intelectual do trabalho entre os responsáveis por produzir idéias, conceitos, valores, e os encarregados de os reproduzirem²⁰. Qual seria o lugar de Chabloz? Acreditamos que seu trabalho implicou duas coisas: reproduzir idéias geradas pela “elite intelectual” do regime e criar, ele mesmo, imagens e conceitos.

Uma das preocupações do Estado Novo, manifestada em sua campanha “Marcha para o Oeste”, era a do movimento migratório dos sertões para o litoral, expressada claramente nas palavras de Péricles Melo Carvalho: “Corrente migratória dirigida no sentido inverso da marcha que a verdadeira civilização indicava”; ou quando diz: “Encaminhar o trabalhador rural para seu respectivo ‘hábitat’”²¹. Na conjuntura da guerra, essa idéia foi representada por Chabloz por meio de uma imagem: um mapa do Brasil, em cujo litoral pode-se observar os soldados, e no interior amazônico os seringueiros extraindo látex das árvores, acompanhado da frase: “Cada um no seu lugar!” (*Ver imagem 1*). A mensagem “cada um no seu lugar” não está falando somente da conjuntura – soldados na defesa do litoral e seringueiros nas florestas extraindo látex – mas, em geral, do lugar dos homens do litoral, da cidade, e do lugar dos homens do sertão, do campo. A imagem está dizendo que no Brasil de Vargas cada um tem um lugar, e era desejável que assim fosse. Na fotografia de uma manifestação de trabalhadores no Rio de Janeiro, acontecida no dia 9 de novembro de 1940, pode ver-se um grupo de homens carregando uma faixa que diz: “Trabalhador também tem o seu lugar no Estado Novo”²². Pela metáfora espacial, o Brasil

²⁰ VELLOSO, Mônica. “Cultura e poder. Uma configuração do campo intelectual”. In: *Estado Novo. Ideologia e poder*, op. cit., p. 71-108.

²¹ CARVALHO, Péricles Mello. “A concretização da ‘Marcha para o Oeste’”, *Cultura Política*, 1941.

²² Fotografia publicada em *Getúlio Vargas: 1983*. Exposição de fotografias. Museu de Arte Moderna do Rio

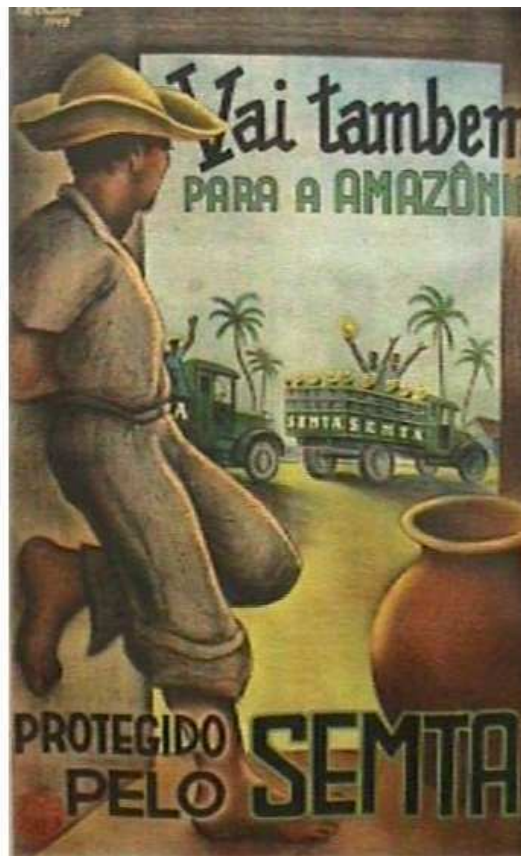
em que cada um tinha seu lugar se contrapunha àquele do passado em que nem todos o tinham, o Brasil de inclusão se opunha, na propaganda, ao Brasil da exclusão. O Brasil da unidade era uma somatória de lugares. O lugar do sertanejo era no sertão.



Soldados no litoral e seringueiros no interior amazônico extraindo látex: “Cada um no seu lugar!”.
(Acervo Jean Pierre Chabloz - Museu de Arte da Universidade Federal do Ceará.)

Outra das peças criadas por Chabloz é um cartaz colorido, desenhado a partir de uma perspectiva muito particular (*imagem 2*). Enquanto grupos de trabalhadores vão para a Amazônia, “para a fartura”, quem observa o cartaz pode ser o “caboclo passivo” da cena ilustrada por Chabloz: um homem forte encostado no umbral da porta que vê passar os

caminhões. É para ambos a frase: “Vai também para a Amazônia protegido pelo SEMTA”. O espectador da representação de Chabloz é um homem de pés no chão, que está contemplando, ou esperando, e em condições de ser um trabalhador recrutado e “protegido” pelo SEMTA. É um caboclo desenhado com traços arredondados, de membros grandes, como os trabalhadores de Portinari – lembra muito o *Lavrador*, de 1934. O Portinari antes de sua série de retirantes. O Portinari mais próximo do muralismo mexicano de Siqueiros – com seus camponeses fortes – do que de Orozco, artista da tragédia coletiva. O homem de Chabloz vê passar um grupo animado de trabalhadores que o cumprimentam entusiasmados, felizes porque vão para a Amazônia.



Grupos de trabalhadores vão para a Amazônia, “para a fartura”. (Acervo Jean Pierre Chabloz - Museu de Arte da Universidade Federal do Ceará.)

Uma imagem idílica da floresta amazônica começou a surgir dos cartazes de

Chabloz. Num de seus cartazes, “Vida nova na Amazônia”, a exploração de borracha aparece como uma atividade de “fundo de quintal”. Toda a cena é idílica e indica fartura: casa, lenha, porcos, galinhas, boi e, para completar o quadro, uma criança brincando e uma mulher pendurando roupas brancas no varal. Até mesmo a densa floresta amazônica não é tão fechada e deixa passar alguns raios de sol. A casa está cercada e o homem está tirando látex de uma seringa vizinha ao cercado. Segundo Samuel Benchimol, o que a monocultura fez em outras regiões do Brasil, o extrativismo fez na Amazônia: “Seringa e roça, portanto, não rimam bem... Seringa rima bem é com béri-béri, com charque e farinha, com pirarucu seco e feijão. Não combina com batatas, legumes, galinhas, ovos, leite”²³. Nesta ilustração de Chabloz, o extrativismo é uma atividade complementar na economia camponesa. Salientemos que o público a que é dirigido o cartaz é sobretudo camponês, para o qual a agricultura é uma parte importante do seu cotidiano.

O trabalhador recrutado recebia um enxoval composto por uma calça de mescla azul, uma blusa de morim branco, um chapéu de palha, um par de alparcatas de rabicho, uma caneca, um prato fundo, um talher que era colher e garfo, uma rede e um saco de estopa. Esse enxoval foi desenhado por Chabloz e anunciado com as seguintes palavras: “Equipamento de viagem fornecido pelo SEMTA”. Este desenho correspondia à cláusula segunda do contrato de encaminhamento. A *imagem 3* ilustra parte das cláusulas gerais do “Contrato padrão de trabalho nos seringais”, que dizia respeito aos compromissos do seringalista. Estas ilustrações serviam para tornar conhecido o conteúdo do contrato numa sociedade em que grande parte da população era analfabeta. O mesmo objetivo tem a *imagem 4*, que mostra os instrumentos de trabalho e o procedimento para transformar o látex em borracha.

²³ BENCHIMOL, Samuel. “O cearense na Amazônia. Inquérito antropogeográfico sobre um tipo de imigrante”. *Revista de Imigração e Colonização*, ano VI, nº 4, dez. 1945, p. 367.



(Ambas imagens acima do Acervo Jean Pierre Chabloy - Museu de Arte da Universidade Federal do Ceará.)

“Perfeitamente aparelhado, o SEMTA alista, transporta, hospeda, veste, alimenta, ampara, trata e defende, por todos os meios, o homem que se entrega aos seus cuidados, a fim de prepará-lo para o trabalho – sadio, forte, produtivo”, dizia um texto da extensa propaganda de recrutamento. Era o que mais se assemelhava a “direitos trabalhistas”.

As representações de Chabloy nos trazem o homem, a terra, a luta, para usar o esquema de Euclides de Cunha. Diferentemente do trabalhador urbano, o trabalhador rural é o centro da iconografia do SEMTA. Na colagem feita com fotografias (*figura 5*), o protagonista é o soldado da borracha. Ele aparece em formação militar, fazendo ginástica, sendo examinado pelos médicos, cortando o cabelo, fazendo a barba, sendo vacinado, jogando vôlei, luzindo seu uniforme, marchando nos caminhões. Mas o centro do cartaz é *o soldado* no singular, o homem que personalizou o chapéu dado para ele escrevendo seu nome, Leonardo, de olhar orgulhoso e distante, de cruz amarrada ao pescoço, carregando uma sacola nos ombros. Em várias das fotografias que o rodeiam, aparecem funcionários do SEMTA, também trabalhando, vacinando, fazendo fichas, palestrando, organizando. A fotografia que constitui o centro, a de Leonardo, nos apresenta um homem “pronto”, que já passou por todos os preparativos e, de sacola no ombro, está disposto a partir. Perdeu a vulnerabilidade que tinha deitado na camilha, de frente ao funcionário, respondendo às

perguntas para preencher a ficha, ou nas mãos do barbeiro com navalha. Ganhou individualidade.



Na colagem feita com fotografias, o protagonista é o soldado da borracha. Ele aparece em formação militar, fazendo ginástica, sendo examinado pelos médicos, cortando o cabelo, fazendo a barba, sendo vacinado, jogando vôlei, luzindo seu uniforme, marchando nos caminhões. Colagem realizada com fotografias da Aba Filme. (Acervo Jean Pierre Chabloz - Museu de Arte da Universidade Federal do Ceará.)

É uma campanha de recrutamento, como a realizada com o cartaz de Kitchner. Apela-se ao heroísmo pessoal. O homem do campo, nessas manifestações, aparece desprovido de tecnologia, de maquinaria. É ele contra a natureza. Ele espremerá a seringa até brotar o látex, o que fará com suas próprias mãos.

De fato, entre 1872 e 1900, segundo o cálculo de Furtado²⁴, 500 mil nordestinos se mobilizaram para a região amazônica, e o fizeram, em grande medida, com a ilusão de

²⁴ FURTADO, Celso. *Formação econômica do Brasil*, op. cit., p. 121.

enriquecer na terra da *fartura*. Nesta representação, porém, não só o elemento de atração é importante, mas também o de expulsão: a sequidão. A uberdade amazônica tem o mesmo efeito que as faces coradas da criança de boa saúde, ou deveria ter.



A migração se apresenta nestas imagens como um percurso entre dois pontos: um seco, de formações vegetais tortuosas e com espinhos, e outro verde e frondoso. Se a sequidão é a pobreza, a umidade é a riqueza; por isso, a *esperança* se transforma em certeza, em *fartura*. Bosquejo e cartaz definitivo. (Acervo Jean Pierre Chabloz - Museu de Arte da Universidade Federal do Ceará.)

Desde as primeiras crônicas sobre a América, as representações edênicas estiveram vinculadas a ela e à paisagem tropical. Com o tempo, surgiria outra imagem, a de floresta-inferno. Mas, no pensamento ocidental, a representação paradisíaca ainda tinha força. Pode ser que, para o desenhista suíço, fosse axiomática a preferência pelo verde e úmido em contraposição ao cinzento e seco. Mas Samuel Benchimol iria mostrar como os cearenses declaravam gostar do “enxuto”, e não do “encharcado”²⁵. Claro que essas declarações eram de cearenses na Amazônia, e outra poderia ter sido sua representação do Vale do Grande Rio antes de chegar nele.

Em 1944 foi realizado o X Congresso Brasileiro de Geografia. Nessa ocasião, Benchimol apresentou um trabalho intitulado “O cearense na Amazônia. Inquérito antropogeográfico sobre um tipo de imigrante”. Era “um trabalho de estréia”, como ele o

definiu, no qual se propôs apanhar as primeiras impressões dos imigrantes sobre a terra, o rio, a seca, a borracha etc. Para isso, entrevistou mais de cem imigrantes, embora por questões metodológicas viesse a considerar somente 55 entrevistas para a redação do artigo. Seu plano inicial era realizar as entrevistas em diferentes pontos do trajeto do rio Amazonas, mas acabou restringindo-as a Manaus. O imigrante, segundo seu dizer, chegava com alguma experiência adquirida nas primeiras conversas nos portos de lenha onde os navios paravam para carregar madeira a fim de abastecer as caldeiras dos vapores. Nessa viagem vagarosa pelo rio Amazonas os imigrantes observavam silenciosamente a transformação da paisagem, as águas movendo-se debaixo do barco:

“As barracas mergulhadas, a canoa andando de um lado para outro como se fosse um cavalo, o silêncio da atividade humana no meio da mata [...] Daí o terror pânico da água, o medo do rio que se agrava à medida que ele toma contato definitivo com a várzea. O sertão ainda está perto dele”.

Por isso o recém-chegado diz coisas como: “Não gosto desta terra feia e encharcada”, ou “gosto do enxuto”.

Benchimol começou a fazer as entrevistas em junho de 1942 e as terminou em março de 1943, tendo assim a oportunidade de realizar sua amostra utilizando 20 levas e abrangendo duas modalidades diferentes de imigrantes, como ele os define: aqueles que foram por causa da seca e aqueles que foram por causa da seringa. No período de seca, pesariam mais os fatores da expulsão e, nos períodos em que o sertão “estava chovido”, os da atração.

Para compreender as possibilidades de “acomodação” dos imigrantes, Benchimol se propôs a fazer uma análise de sua psicologia e das construções mentais que faziam parte de suas bagagens. Um dos primeiros elementos que analisou para tal fim foram a paisagem e a percepção desta. Quanto ao Nordeste e à Amazônia, duas paisagens contrastantes, o que uma tinha de mais, a outra tinha de menos: “Passamos bruscamente de um deserto para um dilúvio, da caatinga cinzenta e quase-morta para a hiléia verde e sempre-viva”. Mas os contrastes não se limitariam somente à paisagem, pois o homem do rio seria a antítese do

²⁵ BENCHIMOL, Samuel, op. cit.

homem da seca: fisionomia, alimentação, gestos, cultura, psicologia, tudo nele era diferente. Para definir essa diferença, a partir da antropogeografia do caminho, Benchimol definiu: “Um em função do pé e da pata, o outro vivendo em razão do remo e da canoa”. E continua a se perguntar com que termos se poderia associar o sertão. Com terra seca, mandacarus, cactus, caatinga, vaqueiros-sertanejos, bois, cobras, queixos, farinha, rapadura, carne-de-sol, couro, agricultura – e, quando havia inverno, chuva e algum verde. E em que termos associaria o rio? Paisagens encharcadas, igapós, lagos, paranás, pirarucu, tabaqui, matrinxã, canoa, farinha-d’água, economia extrativa, borracha, castanha, caboclo.

Benchimol define a relação com a nova paisagem como terror, pânico d’água. O cearense sempre se lembra de seu sertão, embora devamos salientar que os entrevistados são recém-chegados – “brabos” – desembarcados depois de dias de navegação fluvial. Uma primeira impressão recorrente nas entrevistas é esse estranhamento com a paisagem e a necessidade de a comparar com aquela deixada para trás, o sertão, a terra firme. É o confronto do conhecido com o desconhecido: “Eu não abandono o meu sertão. Quando aqui começa a trovejar me dá uma vontade de ir voando para lá”. Quando perguntado sobre o destino com que seguiria a viagem, outro dos entrevistados respondeu: “Vou para o Juruá, porque me disseram que é um lugar muito parecido com meu sertão. *Gosto do pé enxuto*”.

Para os homens da Amazônia, sua pátria é o rio, a terra não tem expressão, não tem importância dentro de suas representações. O ciclo de suas vidas está relacionado com as águas, com os rios. Eles costumam dizer: “Nasci no Madeira”, “casei-me no Tapajós”, “vim do rio Negro”, “estou indo para o Trombetas”. Segundo Benchimol, a terra não oferece lembranças. Já para o homem do sertão é totalmente o contrário. Ele se sente filho da terra: “Minha terrinha”, “minha pátria”, “criei-me no Crato”.

Este amor pela terra, segundo o sociólogo amazonense, era uma das dificuldades para a “acomodação” do imigrante, para ele ficar na Amazônia. Todos pensavam em voltar.

“Então já se considera amazonense?”

O senhor me desculpe, seu moço. Tenho 51 anos de Amazônia. Gosto muito desta

terra, criei-me a bem dizer aqui, mas não renego a minha pátria. Sou cearense até o infinito”.

Do plano do Conselho de Imigração e Colonização ao do Conselho Nacional de Economia

As imagens de seca e uberdade foram muito utilizadas desde o início da campanha da borracha. A seca de 1942 foi de uma oportunidade sem igual para os planos de recrutamento do governo. Não só porque disponibilizou trabalhadores, o que é muito importante, mas porque enquadrou a ação do recrutamento numa perspectiva solidária e de necessidade. O Estado aparecia como mediador entre necessidades e oportunidades.

Em agosto de 1942 a *Revista de Imigração e Colonização* dedicou um número aos problemas ligados ao encaminhamento de trabalhadores nordestinos para os seringais da Amazônia, responsabilidade naquele ano, ainda, do Conselho de Imigração e Colonização. Desde 1940 o governo vinha se encarregando de “facilitar” a emigração de nordestinos para os seringais por meio de concessão de 4 mil passagens no Lloyd Brasileiro e na Amazon River. Mas o governo, depois de dois anos, não estava satisfeito com os resultados conseguidos desse modo. Achava-se que a imigração assim incentivada era desordenada e não respondia às necessidades da região. O presidente da República confiou ao Conselho de Imigração e Colonização a elaboração de um plano de exploração e colonização do vale amazônico que considerasse a forma mais adequada de colocação de trabalhadores nordestinos nos seringais.

Segundo o Conselho, ao elaborar o plano, teve-se em mente corrigir falhas anteriormente registradas quanto aos métodos de recrutamento, seleção e encaminhamento, como também se tinha considerado evitar abusos, antes cometidos, regulando as condições de trabalho pela mediação de um contrato.

O plano dizia responder a duas necessidades: a de execução do acordo Souza Costa, referente à exploração de borracha com mão-de-obra nacional, e a de “providenciar desafogo” das grandes cidades do Nordeste, onde se tinha produzido uma aglomeração de retirantes por causa da seca.

O mesmo relatório registrava que, das três etapas consideradas essenciais para a boa execução do plano (seleção, transporte e localização), a primeira evitaria “inconvenientes”, como os ocasionados quando o recrutamento foi indiscriminado e foram dadas passagens a mulheres, barbeiros, alfaiates, marceneiros, artífices de todo tipo, “seduzidos pela facilidade do transporte”. É interessante notar que essa outra imigração correspondia aos objetivos destacados por Vargas no “Discurso do rio Amazonas”. O primeiro era o de sedentarização, para o qual a presença da mulher era fundamental, como também a de uma série de ofícios, representados por esses outros trabalhadores “indiscriminados”. Já em 1942 o ministro Antônio Camillo de Oliveira, presidente do Conselho de Imigração, frisava que o novo plano previa a seleção dos trabalhadores adequados para a indústria extrativa da borracha. Ciente dos problemas em torno do trabalho nos seringais, o ministro afirmava que, de acordo com a política de trabalho do governo, se tinha pensado em um contrato entre seringalista e seringueiro para evitar, como sempre tinha acontecido, que a dívida consumisse o salário do trabalhador e o deixasse “preso” a um patrão.

O conselheiro Dulphe Pinheiro Machado, do Conselho de Imigração e Colonização, realizou em maio de 1942 uma viagem pelo Nordeste a fim de elaborar um plano para encaminhar os trabalhadores nordestinos para os seringais da Amazônia. Esse plano, embora “provisório”, já que finalmente a ação foi executada pelo Conselho Nacional de Economia, é muito relevante porque assenta as bases para a elaboração do plano posterior, não só por suas qualidades intrínsecas, mas também pela urgência com que foi preciso atuar.

A relação seca-emigração tem um lugar de relevo no discurso oficial. E isso é importante salientar porque pela exploração do tema *seca* buscavam-se o consenso, a legitimidade política e social. Havia várias vozes que se levantavam no país dizendo que as migrações nordestinas deixariam o Nordeste sem população, e nós já vimos como esta questão era levantada desde as secas-emigrações do século XIX. Falava-se em sacrifício de alguns estados em benefício de outros. Por isso, em várias peças de propaganda, tanto na imprensa de circulação mais restrita como na grande imprensa, insistia-se em que o governo federal não tinha poupado esforços para fixar os sertanejos em seu próprio

hábitat²⁶. Para isso, teriam sido muito importantes as obras contra a seca: açudagem, irrigação, reflorestamento. Não obstante, estas iniciativas, dizia-se, não poderiam dar solução a um problema tão vasto, pelo qual os sertanejos, ante o flagelo da seca, voltavam a emigrar, como tradicionalmente o faziam, só que agora o governo imprimia um ritmo a essas migrações, objetivando “estabelecer o equilíbrio entre as massas que se deslocam e as necessidades da produção nacional”.

Dulphe Pinheiro Machado, em sua viagem pelo Nordeste, percorreu os estados de Pernambuco, Ceará e Piauí. Dos três, o segundo era o que se apresentava como o mais favorável para recrutar trabalhadores, já que mais atingido pela seca. Em sua capital, Fortaleza, encontravam-se concentrados milhares de retirantes alojados nos galpões da Polícia Marítima e Aérea e num local denominado Urubu. Outros encontravam-se no pavilhão da Inspeção Federal de Obras Contra as Secas. O fato não era novo, dizia Pinheiro Machado, pois desde o século XIX o povo afluía para as cidades durante as secas. Dava grande relevância aos socorros que o Estado organizou em 1932, quando foram criados vários campos de concentração que evitaram o ingresso dos flagelados dentro da cidade. Por todas as informações que ele conseguiu levantar nessa viagem, considerou que deveria ser criado um albergue central em Fortaleza. Antes de ir embora da cidade, Pinheiro Machado deixou um plano de emergência para ser executado pelo delegado regional do Ministério do Trabalho, dispendo sobre hospedagem, alimentação, vestuário, identificação, embarque e adiantamentos.

Previa-se que os contratos entre trabalhadores e seringalistas seriam feitos pela Divisão de Terras e Colonização do Ministério de Agricultura. No trabalho de fiscalização, o Departamento Nacional de Imigração seria auxiliado pela Divisão de Fomento Agrícola, que controlaria os preços dos gêneros fornecidos aos trabalhadores. Sabia-se que este era o calcanhar-de-aquiles das relações de trabalho no seringal. Dois pontos das Disposições Gerais referiam-se a isto e tinham o objetivo de prever os problemas decorrentes do “endividamento”. O ponto 6 estabelecia que os pagamentos dos trabalhadores deveriam ser feitos semanal ou quinzenalmente, não podendo ser realizados mediante a emissão de

²⁶ Como exemplo de grande imprensa, podemos citar a entrevista realizada com o ministro Antônio Camillo de Oliveira no *Correio da Manhã*, em 28 de abril de 1942, e, com circulação mais restrita, na *Revista de Imigração e Colonização*, de agosto de 1942.

vales. Os proprietários receberiam as quantias que os trabalhadores quisessem depositar, sem cobrar juros por isso, estando obrigados a entregá-las quando solicitadas, escriturando-as nas cadernetas. O ponto 7 estabelecia que os trabalhadores poderiam comprar os gêneros alimentícios e utilidades onde lhes aproovesse.

No mesmo ano de 1942 a Coordenação da Mobilização Econômica foi incumbida de realizar um plano geral para seleção e encaminhamento de trabalhadores para a Amazônia. Pelo Decreto-lei nº 4.750, foi criado o SEMTA, e pelo Decreto-lei nº 5.044, de 4 de dezembro de 1942, criada a Superintendência de Abastecimento do Vale Amazônico (SAVA). O primeiro encarregava-se de recrutar e levar o trabalhador até Belém; a partir dali, a SAVA colocava o trabalhador nos seringais e se encarregava, com a RDC, de fornecer gêneros essenciais diretamente aos seringalistas, evitando os intermediários, que não tardaram a se queixar. Segundo Nelson Prado Alves Pinto, depois do breve interregno bélico, a SAVA e a RDC passaram a operar por intermédio dos comerciantes da região, pondo fim, dessa forma, às tentativas de enfraquecer a estrutura do aviamento.

O SEMTA teve uma vida curta e intensa. Por meio dele foi organizado rapidamente todo um sistema que implicava assistência às famílias, seleção dos trabalhadores, alojamento nas barracas, chamadas de pousos, exames médicos, alimentação, transporte, vestuário e adiantamentos até ser colocado nos seringais. Mas o encontro do litoral com o sertão não seria tão simples como fora pensado e projetado no papel. Foi mobilizado grande número de trabalhadores durante um período curto de tempo. Os números, como quase sempre, não são exatos. Lucia Morales fala na batalha dos números para se referir à confrontação entorno da quantidade de trabalhadores que foi deslocada para a Amazônia durante a campanha da “Borracha para a Vitória”. Em pouco tempo a campanha se tornou um escândalo. Começaram a chegar à capital as notícias do abandono em que estavam os trabalhadores e suas famílias. O primeiro sinal, do ponto de vista social, foi o corte da assistência familiar.

No cenário político o primeiro sinal foi outro. O ministro João Alberto, coordenador da Mobilização Econômica, emitiu uma portaria em novembro de 1943 na qual comunicava que, por meio do acordo celebrado em 14 de setembro de 1943 entre o presidente da Comissão de Controle de Acordos de Washington, a RDC, e a sua repartição,

extinguia-se o contrato firmado em 21 de dezembro de 1942 entre o SEMTA e a Rubber Reserve Company (nesse momento Rubber Development Corporation). Considerava ainda que o SEMTA já tinha organizado e posto em funcionamento os serviços de recrutamento para o Vale Amazônico, previstos no extinto contrato. Na “novíssima conjuntura”, segundo ele, era necessário estabelecer uma unidade de serviços administrativos e de controle destinados ao cumprimento do acordo de 14 de setembro de 1943, criando-se para tal fim a CAETA, à qual caberia administrar o fundo especial estatuído no mesmo acordo e cumprir as funções que antes desempenhava o SEMTA.

A nova comissão, a CAETA, cortou o pagamento da assistência familiar, quando então as mulheres voltaram a escrever para o próprio presidente da república para reclamar, apelar por humanidade e algo mais: justiça. O corte do pagamento da assistência às famílias era exigência da agência norte-americana.

Em 1946 a campanha da borracha já era um “escândalo” de dimensões nacionais. Formou-se uma COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO (CPI).

Conclusão

Levada a debate da Assembléia Constituinte, a gravidade da situação criada pela batalha da borracha, foi formada uma CPI que trabalhou entre os meses de julho e setembro de 1946 juntando documentos e tomando depoimentos dos funcionários vinculados ao DNI, SESP, SEMTA, CAETA, Banco do Brasil, Banco de Crédito da Borracha, do Instituto Agrônomo do Norte etc. Os depoimentos dados à Comissão de Inquérito da Campanha da Borracha deixam transparecer problemas políticos e até pessoais entre os depoentes. Mas, mais importante que isto, trazem à luz o verdadeiro desastre que foi a campanha. Alguns tinham consciência das conseqüências sociais da introdução dos “migrantes nordestinos” nos seringais, como o responsável pela Hospedaria do Pensador em Manaus, o doutor Ezequiel Burgos, que de lá escreveu ao senhor Péricles de Carvalho, diretor do DNI, em setembro de 1943, comentando que os trabalhadores que voltavam dos seringais traziam notícias das piores, que eram maltratados, ameaçados pelos capangas, que a carne podre era vendida a 16 cruzeiros, que o seringalista lhes negava remédios quando doentes etc. Burgos levou cópia desta carta, como de outras, para a CPI. Outros depunham que o transporte dos trabalhadores era realizado em condições deploráveis, que se desperdiçavam

dinheiro e comida jogando ao rio alimentos em mau estado ou por carecer de meios para distribuir nos seringais, que se produziu pouca borracha e ainda se adulteraram as estatísticas etc.

O relatório da CPI concluía que se impunha com urgência o amparo imediato aos soldados da borracha e às famílias que haviam ficado no Nordeste, as quais seria justo que recebessem a assistência que lhes fora prometida na fase de propaganda. Aconselhava também a elaboração de um plano geral de assistência social e econômica.

No balanço entre ruptura e continuidade, podemos pensar a batalha da borracha como um triunfo da segunda. Continuidade da força da tradição, dos aviadores, do endividamento, da violência e do privatismo por sobre a ruptura representada pela presença do Estado, da modernidade encarnada no serviço público de saúde, na legislação trabalhista, na assistência às famílias. Mas é importante ressaltar que o Estado que chegou ao Amazonas na década de 1940 também era um Estado debilitado e impregnado pelo privatismo. Warren Dean²⁷ diz que, em outubro de 1943, quando Valentim Bouças foi entrevistado por um grupo de jornalistas norte-americanos, estes sabiam que Bouças costumava “usar organismos públicos para promover seus interesses particulares”. Bouças defendia um preço máximo moderado para a borracha por ser o diretor da subsidiária brasileira da Goodyear, que vendia pneus para o estrangeiro sem preços máximos. A Goodyear também tinha um empregado sujo dentro do Banco de Crédito da Borracha.

Quando Bartolomeu Guimarães²⁸, funcionário do Banco do Brasil, prestou depoimento à CPI, identificou Bouças como o “vice-presidente da Goodyear, vice-presidente da Rádio Internacional do Brasil, grande acionista do Banco de Crédito da Borracha, marajá da Hollerith no Brasil, rei da Coca-Cola, do Kibon e do Chicabon Sorvex”. Era o mesmo Bouças que fora diretor da CAETA, a comissão que suspendeu o pagamento da assistência familiar.

Quando olhamos para áreas de fronteira, como a da Amazônia, e vemos casos como o do assassinato da irmã Dorothy Stang, em que grileiros, prefeitos, juízes e capangas se aliam para dar continuidade ao privatismo, percebemos que a categoria “herança rural”, mencionada por Sérgio Buarque de Holanda para definir a invasão

²⁷ DEAN, Warren. *A luta pela borracha*, op. cit., p. 148.

²⁸ Depoimento de Bartolomeu Guimarães para a Comissão de Inquérito da Campanha da Borracha. *Diário da*

do público pelo privado, do Estado pela família, serve para entender a sociedade de fronteira onde o Estado, como vitória do universal e abstrato sobre o particular e concreto, ainda não triunfou.

Referencias bibliográficas

- Benchimol, Samuel. “O cearense na Amazônia. Inquérito antropogeográfico sobre um tipo de imigrante”.
Revista de Imigração e Colonização, ano vi, no 4, dezembro de 1945.
- _____. *Romanceiro da batalha da borracha*, Manaus, Imprensa Oficial do Estado Amazonas, 1992.
- Bonilla, Heraclio. “Estructura y eslabonamiento de la explotación cauchera en Colombia, Perú, Bolivia y Brasil”. In: Silva, Sérgio S. e Szmereczányi, Tamás (orgs.). *História Econômica da Primeira República*, São Paulo, Hucitec, 2002.
- Capelato, Maria Helena. *Multidões em cena – Propaganda política no varguismo e no peronismo*. Campinas, Papirus, 1998.
- Carvalho, Péricles Mello. “A concretização da ‘Marcha para o Oeste’”. *Cultura Política*, Rio de Janeiro, ano 1, no 8, out. 1941.
- Chabloz, Jean Pierre. *1910-1984: Pinturas e desenhos*. Rio de Janeiro, Edições Pinakothek, 2003.
- Chauí, Marilena. *Brasil: Mito fundador e sociedade autoritária*. São Paulo, Editora Fundação Perseu Abramo, 2000.
- Davis, Mike. *Holocaustos coloniais: clima, fome e imperialismo na formação do Terceiro Mundo*. Rio de Janeiro, Record, 2002.
- Dean, Warren. *A ferro e fogo. A história e a devastação da mata Atlântica brasileira*. São Paulo, Companhia das Letras, 1996.
- _____. *A Luta pela borracha no Brasil: um estudo de história ecológica*. São Paulo, Nobel, 1989.
- Eisenberg, Peter. *Homens esquecidos: escravos e trabalhadores livres no Brasil*. Séculos xviii e xix. Campinas, Editora da Universidade Estadual de Campinas, 1989.
- Ferreira, Jorge Luiz. *Trabalhadores do Brasil: o imaginário popular*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1997.
- Freyre, Gilberto. *Casa-Grande e senzala. Intérpretes do Brasil*. Vol. ii, Rio de Janeiro, Nova Aguiar, 2002.
- _____. *Interpretação do Brasil. Aspectos da formação social brasileira como processo de amalgamento de raças e culturas*. São Paulo, Livraria José Olympio, 1947.
- _____. *Nordeste*. Rio de Janeiro, Record, 1989, p. 41-42.
- Furtado, Celso. *Formação econômica do Brasil*. São Paulo, Editora Nacional, 1979.
- García Canclini, Nestor. “Gramsci e as culturas populares em América Latina”. In: Coutinho, Carlos Nelson e Nogueira, Marco Aurélio (orgs.). *Gramsci e a América Latina*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1988.

- Ginzburg, Carlo. “‘Your country needs You’: a case study in political iconography”. *History Workshop Journal*, 2001.
- Gomes, Angela de Castro. *A invenção do trabalhismo*. Rio de Janeiro, Vértice/ Editora Revista dos Tribunais/iuperj, 1988.
- _____. *História e historiadores: a política cultural do Estado Novo*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1996.
- Goulart, Silvia. *Sob a verdade oficial*. São Paulo, Marco Zero/mct/cnpq, 1990.
- Gourevitch, A. Y. “O tempo como problema de história cultural”. In: *As culturas e o tempo, estudos reunidos pela Unesco*. São Paulo, Vozes/Editorial da Universidade de São Paulo, 1975.
- Greenfield, Gerald Michael. “Recife y la gran sequía”. In: Morse, Richard e Hardoy, Jorge Enrique. *Cultura urbana latinoamericana*, Buenos Aires, Clacso, 1985.
- Guillem, Isabel Cristina Martins. “Cidadania e exclusão social: a história dos soldados da borracha em questão”. *Trajetos*, no 2, vol. 1, 2002.
- _____. *Errantes da selva. História da migração nordestina para Amazônia*. Tese de doutorado em História. Campinas, Universidade Estadual de Campinas, 1999.
- Holanda, Sérgio Buarque de. *Caminhos e fronteiras*. Rio de Janeiro, José Olympio Editora, 1975.
- Lenharo, Alcir. *Sacralização da política*. São Paulo, Papirus, 1986.
- Levine, Robert. *Pai dos pobres? O Brasil e a era Vargas*. São Paulo, Companhia das Letras, 2001.
- Linhares, Maria Yedda e Silva, Francisco Carlos Teixeira. *Terra prometida: uma história da questão agrária no Brasil*. Rio de Janeiro, Campus, 1999.
- Melo, Evaldo Cabral de. *O Nordeste agrário e o Império*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1984.
- Melo Sousa, José Inácio. *A ação e o imaginário de uma ditadura: controle, coerção e propaganda política nos meios de comunicação durante o Estado Novo*. São Paulo, USP, Dissertação de mestrado, 1990.
- Moles, Abraham. *O cartaz*. São Paulo, Perspectiva, 1974.
- Monteiro, Denise Mattos Monteiro. “O capital mercantil estrangeiro no Brasil do século XIX: a atuação da Casa Boris Frère no Ceará”. In: Szmrecsányi, Tamás e Lapa, José Roberto do Amaral (orgs.) *História econômica da Independência e do Império*. São Paulo, Hucitec, 2002, p. 228-229.
- Moog, Vianna. *Bandeirantes e pioneiros*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1978.
- Morales, Lúcia Arraias. *Vai e vem, vira e volta. As rotas dos soldados da borracha*. São Paulo, Annablume/ Fortaleza, Secult, 2002.
- Neves, Frederico de Castro Neves. *A multidão e a história. Saques e outras ações de massas no Ceará*. São Paulo, Relume Dumará, 2000.
- Nobre, Freitas. *João Cordeiro: Abolicionista e republicano*. São Paulo, Letras Editora, 1943.
- Novo dicionário Aurélio da língua portuguesa. Segunda edição revista e ampliada. Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 1986.
- Oliveira, Beneval. “As populações brasileiras e seus movimentos”. *Cultura Política*, ano III, no 28, junho 1943.
- Oliveira, Lúcia Lippi de. “As festas que a República manda guardar”. *Estudos Históricos*, vol. 2, no 4, Rio de Janeiro, 1989.

- Oliveira, Lúcia Lippi de; Velloso, Mônica Pimenta e Gomes, Angela de Castro. *Estado Novo. Ideologia e poder*. Rio de Janeiro, Zahar, 1982.
- Pinto, Nelson Prado Alves. *Política da borracha no Brasil: falência da borracha vegetal*. São Paulo, Editora Hucitec/Conselho Regional de Economia, 1984.
- Portelli, Alessandro. “O massacre de Civitella Vai di Chiana (Toscana, 29 de junho de 1944): mito e política, luto e senso comum”. In: Moraes, Marieta de e Amado, Janaina (orgs.). *Usos e abusos da história oral*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1996.
- Reis, João e Aguiar, Márcia. “‘Carne sem osso e farinha sem caroço’: o motim de 1858 contra a carestia na Bahia”. *Revista de História*, no 135, segundo semestre, 1996.
- Ricardo, Cassiano. *Marcha para Oeste (A Influência da bandeira na formação social e política do Brasil)*. Rio de Janeiro, Editora da USP/José Olympio, vol. 2, 1970.
- Secreto, Maria Verónica. “Ceará, a fábrica de trabalhadores: Emigração subsidiada no final do século XIX”. *Trajetos*, vol. 2, no 4, 2003.
- Sguiglia, Eduardo. *Fordlandia: un oscuro paraíso*. Buenos Aires, Debolsillo, 2004.
- Vargas, Getúlio. *A nova política do Brasil*. Rio de Janeiro, José Olympio, vols. 2, 8, 10.
- _____. *Exposição de fotografias*. Museu de Arte Moderna do Rio de Janeiro, cpdoc/fgv, 1983.
- Velho, Gilberto. *Capitalismo autoritário e campesinato*. Rio de Janeiro, Difel, 1979.
- Velloso, Mônica Pimenta. “A brasilidade verde-amarela: nacionalismo e regionalismo paulista”. *Estudos Históricos*, vol. 6, no 11, Rio de Janeiro, 1993.
- Villa, Marco Antônio. *Vida e morte no sertão. História das secas no Nordeste nos séculos XIX e XX*. São Paulo, Ática, 2000.
- Weinstein, Bárbara. *A borracha na Amazônia: expansão e decadência. 1850-1920*. São Paulo, Hucitec/ Editora da usp, 1993.
- Williams, Raymond. *O campo e a cidade, na história e na literatura*. São Paulo, Companhia das Letras, 1990.
- Worster, Donald. “Para fazer história ambiental”. *Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, vol. 4, no 8, 1991.

Como citar este artículo

SECRETO, María Verónica

“‘Mais Borracha Para A Vitória’”. Campanha de recrutamento de trabalhadores e fracasso social na exploração de borracha durante o governo Vargas”. *Estudios Rurales. Publicación de Centro de Estudios de La Argentina Rural*. Bernal, Vol. 1 N° 1, 2011. ISSN: 2250. (página 79-107)

Descriptorios: Getulio Vargas, materias primas, segunda guerra mundial, comercio, brasil.

Fecha de entrega: Septiembre 2011
Fecha de aprobación: Diciembre 2011

Derechos de propiedad, latifundio y circulación de la tierra de la región pampeana cordobesa, en la segunda mitad del siglo XIX

Luis Alberto Tognetti

Centro de Estudios Históricos – CONICET,
Universidad Católica de Córdoba

Resumen

En el artículo se plantea que la reforma al sistema legal de la propiedad, llevado a cabo durante la segunda mitad del siglo XIX, aumentó la liquidez de la tierra. En este sentido, las mayores garantías acordadas al dominio y la simplificación de los trámites para su enajenación impulsaron la circulación de los inmuebles a partir de una distribución concentrada del suelo.

El trabajo abarca el espacio sur sureste de la provincia de Córdoba, zona de límites inciertos con las vecinas provincias de Santa Fe y Buenos Aires. Estas tierras forman parte de la denominada región pampeana y fueron incorporadas a la soberanía del Estado por el avance del ejército durante los años sesenta y, en poco tiempo, pasaron al régimen de la propiedad privada plena. Al igual de lo que ocurrió en otros espacios de aquella región, las pertenecientes al ámbito cordobés fueron objeto de un intenso tráfico mercantil y de un proceso de expansión agrícola ganadera creciente que, hacia fines del siglo XIX y comienzos del XX, dieron origen a importantes mercados de tierras y productos primarios. Sin embargo, tales procesos se desarrollaron en un contexto de alta concentración de la propiedad. En este sentido, el trabajo propone demostrar que el perfeccionamiento de los derechos de propiedad, resultante de la privatización del suelo público o de la confirmación de títulos precarios, consolidó el latifundio, aun cuando en la retórica los líderes políticos de la época sostuvieran que el establecimiento de la propiedad plena terminaría con esa distribución del suelo.

El análisis aborda, por un lado, el conflicto en la definición de los derechos de propiedad pública, nacional o provincial, y, en relación con estos últimos, el uso que los Estados provinciales hicieron de la propiedad privada para dirimir sus intereses territoriales. Por el otro, se indaga la forma en que los títulos de origen colonial, en particular, algunas “mercedes” de gran extensión, constituyeron la base para la formación de la gran propiedad privada. Asimismo, se revisa si la circulación de la propiedad en el mercado de la compraventa modificó la distribución originada por los procesos, públicos y privados, de implantación de la propiedad.

Palabras claves: derechos de propiedad, mercados de tierra, latifundio, región pampeana.

Abstract

This article argues that the reform of the legal system of property held during the second half of the nineteenth century, increased the liquidity of the earth. In this sense, the greatest guarantees granted to the domain and simplification of procedures for disposal propelled the movement of property from a concentrated distribution of the soil.

The work covers the Southeast area of the province of Córdoba, uncertain area boundaries with the neighboring provinces of Santa Fe and Buenos Aires. These lands are part of the so-called Pampas and were incorporated into state sovereignty by the advance of the army during the sixties and quickly went to the regime of full private ownership.

The work aims to demonstrate that the development of property rights resulting from the privatization of public land or confirmation of precarious titles, consolidated the estates, even though the rhetoric of political leaders argued that the development time of property full stop this land distribution.

It also checks the circulation of property in the market for the sale changed the distribution processes caused by public and private, set the property.

keywords: property rights, land markets, estates.

Introducción

La propiedad y su circulación son temas recurrentes en la literatura sobre la región pampeana de fines del siglo XIX y comienzos del XX. En general, al abordar ambas temáticas, los autores consideraron la tierra como un activo productivo. Por esta razón, las interpretaciones acerca de los principales desafíos a los que estuvo expuesta la economía agraria de la región pusieron el énfasis en la forma en que se distribuyó el suelo.

En términos cronológicos, una primera línea explicativa consideró que la distribución concentrada – resultante de la implantación del régimen de la propiedad privada, pero sobre todo de la forma en que se enajenaron los inmuebles fiscales ganados en la frontera- bloqueó el funcionamiento del mercado. Para quienes sostuvieron esta perspectiva, el poder de los terratenientes fue suficiente para manipular el precio y, así, impedir el acceso de los agricultores a la propiedad. Al consolidarse el latifundio, el productor sólo dispuso del arriendo para explotar el suelo (Scobie, 1982: 14; Taylor, 1948: 174; Solberg, 1971:19 y Arcondo, 1971:42-43).

Con posterioridad, una segunda corriente rechazó el supuesto de que el mercado inmobiliario no hubiera operado, aun cuando reconocía la existencia de la gran propiedad. Dentro de esta perspectiva, la circulación de los inmuebles se intensificó en las dos últimas décadas del siglo XIX; una vez que se cerró la frontera, se privatizó el dominio público y se expandieron las vías férreas. Con respecto a la cuestión de los precios, los elevados niveles alcanzados a comienzos del siglo XX expresaron el juego de la oferta y la demanda (Cortés Conde, 1979:160).

Dentro de esta última perspectiva, algunos autores discreparon en aspectos específicos. Mientras, Hilda Sábato consideró que la distribución concentrada constituyó un rasgo distintivo de la gran empresa agraria bonaerense (Sábato, 1989:58). Jorge Sábato interpretó que la pervivencia de la gran propiedad, en el mismo espacio pampeano, se debió a la capacidad de la ganadería refinada de competir con la agricultura en los resultados económicos (J. Sábato, 1988:59). En tanto, otros, se interesaron más por demostrar que el mercado se encontraba operando desde mediados del siglo XIX (Banzato, 2005: 148; D'agostino, 2006: 8)

Sin embargo, la tierra, además de sus capacidades productivas, constituye un activo líquido¹, cuya manifestación se acrecienta con el aumento de las garantías sobre el dominio del suelo. En este sentido, en el artículo se propone una lectura que toma en cuenta este último aspecto, entendiendo que, hacia la compra y venta de los inmuebles y, en especial, los de la frontera, se canalizaron los excedentes de liquidez, debido tanto a las seguridades que brindaba el nuevo régimen legal, como a la posibilidad de convertirlos en dinero a través de su realización en el mercado. De esta forma, se consolidó el latifundio y se incrementó la circulación de estos bienes.

Para alcanzar a comprender la dimensión que adquirió la problemática planteada hay que tener presente que 20 millones de hectáreas de la región pampeana se incorporaron bajo el nuevo régimen legal, entre 1860 y 1880. Esta circunstancia excepcional fue el resultado de varios procesos convergentes. Entre ellos, tres fueron fundamentales. El primero correspondió a la reorganización jurídico – política que se inició con la aprobación de la constitución nacional, unos años antes, y que luego, continuó con la puesta en vigor del Código Civil, que definió con precisión las garantías sobre la propiedad, reemplazando y simplificando las condiciones establecidas por la antigua legislación española.

El segundo, dio por resultado el establecimiento del sistema mixto de propiedad pública que reconocía los derechos de las provincias sobre el suelo cuando, la tierra fiscal, se encontrara dentro de aquella jurisdicción y los del Estado nacional, cuando estuviera fuera de ella. El tercero, consistió en el desplazamiento sucesivo de las defensas contra el indio hasta los márgenes del río Negro.

La importancia de los dos procesos, aludidos en primer lugar, se relaciona con el grado de perfeccionamiento que alcanzaron los derechos de propiedad sobre el suelo. En este sentido, la legislación vigente a nivel nacional y provincial tendió, por un lado, a reducir los costos asociados de titulación y transferencia de las tierras y, por el otro, a simplificar los trámites de enajenación del dominio.

La expansión territorial constituía otro aspecto clave. Por una parte, porque aumentó, en general, la seguridad sobre los inmuebles. Por otra, porque el Estado dispuso de una amplia superficie para ofrecer a los particulares.

¹ Activo líquido es el que puede convertirse en dinero en el corto plazo sin perder su valor. Algunos de ellos son los commodities agrícolas, los metales preciosos y las tierras urbanas y agrícolas (Reydon; Plata, 1996:33).

El consenso en torno a la conveniencia de incrementar las garantías sobre la propiedad y facilitar los cambios en la titularidad, se consolidó bajo la idea de que por esta vía se incentivaría la inversión en la actividad agraria y la circulación de la tierra. Invertir a ésta con las características de una mercancía y someterla a las leyes del mercado se pensó como el procedimiento más eficaz para potenciar la producción y, también, mejorar la distribución del suelo. Pero, las suposiciones de los hombres públicos de la época no tuvieron en cuenta que el aumento en la liquidez era una condición necesaria pero no suficiente para alcanzar ambos objetivos.

Para el estudio de la problemática definida se practicó un recorte espacial y temporal que permitiera articular los efectos del régimen legal, resultante de las normativas de alcance nacional y provincial, sobre un territorio que, a su vez, fue objeto de las políticas expansivas. En ese sentido, la elección de una parte de la región pampeana cordobesa, situada al sur sureste de la provincia² (ver mapa N° 1), resultaba sumamente apropiada. Estas tierras se incorporaron a la jurisdicción de este Estado luego de un largo diferendo entre los gobiernos provinciales con el de la nación y en el cual, también, intervinieron los particulares interesados en apropiarse del suelo.

Mapa N° 1 Provincia de Córdoba y departamentos de Río Cuarto y Unión



Fuente: elaboración propia con datos tomados de Walther (1964).

² Se trabajó con los inmuebles correspondientes a los departamentos de Unión y Río Cuarto. Los departamentos son las unidades político-administrativas en las que se divide el territorio provincial. La jurisdicción de ambos se extendió sobre 5 millones de hectáreas, hasta 1888 (Río; Achaval, 1905: 613-615).

Asimismo, el desarrollo de la investigación exigió revisar una documentación amplia que incluyó las escrituras de transferencia de dominio contenidas en los protocolos notariales, las mensuras administrativas confeccionadas por orden del Estado, las mensuras judiciales iniciadas por los particulares para confirmar sus títulos, la documentación oficial procedente de las oficinas encargadas de ordenar la propiedad inmueble y las escribanías correspondientes a los juzgados de la capital.

Además, se consultó la legislación nacional sobre la propiedad pública y las leyes dictadas en el ámbito provincial para regular el dominio sobre el suelo. Asimismo, se revisaron los diarios de sesiones del Senado de la Nación y de la Legislatura de Córdoba para indagar acerca de los cambios que sufrieron los proyectos legislativos originales y las posiciones sostenidas por los representantes en las cámaras aludidas.

La reforma del régimen legal, la definición de la propiedad privada y la elaboración de un régimen mixto para el dominio público

Aun cuando establecer una fecha precisa resulte arbitrario, existe cierto consenso en que a partir de 1862 el proceso de consolidación del Estado nacional en Argentina adquirió un ritmo acelerado y definitivo. Y si bien, los conflictos en torno a su desarrollo no desaparecieron por completo, su existencia permitió enfrentar nuevos desafíos (Ozlak, 2009:97).

Uno de ellos fue la elaboración de un régimen jurídico que regulara las relaciones políticas, económicas y sociales, en lugar del sistema heredado de la colonia, y que abarcara aspectos más específicos que los garantizados en términos generales por la Constitución; como ocurrió, por ejemplo, con el Código Civil.

El conjunto de normas que aquel contenía apuntaba a definir con precisión los derechos reales, cuya base era la propiedad privada plena. Si bien, en líneas generales, estas innovaciones eran propias de los regímenes liberales de la segunda mitad del siglo XIX; dos rasgos le confirieron su particularidad a la reforma implantada en Argentina. El primero correspondió al carácter absoluto. Las garantías acordadas al dominio fueron tales que el único límite era el derecho de propiedad de un tercero. De esta forma, los legisladores buscaron impedir que cualquier limitación preventiva habilitara al gobierno a inmiscuirse en

el uso. Esta circunstancia pondría en duda la libre disponibilidad del bien y, con ella, se inhibiría la introducción de mejoras o inversiones.

El segundo rasgo distintivo, se relacionaba con la pretensión de mercantilizar la tierra. En efecto, la nueva legislación homogeneizaba y simplificaba los procedimientos de adquisición del dominio con la finalidad de que su transacción se asemejara a la que se practicaba en cualquier operación mercantil. Por tal motivo, se anularon las instituciones que limitaban su circulación, como las hipotecas tácitas, los censos y el mayorazgo (Martínez Paz, 2000:253-256).

Sin embargo, la innovación legal descrita no abarcaba a los inmuebles fiscales. La indefinición respecto de estos llegaba al punto que no estaba determinado si el dominio le correspondía al Estado nacional o a cada una de las provincias, bajo cuyas jurisdicciones se encontrarán. Por cierto, menor era la claridad respecto de las tierras ubicadas en las zonas de frontera y sobre las cuales se superponían las pretensiones nacionales a las provinciales.

Conviene tener presente que durante el período de las autonomías³, el dominio sobre el suelo lo ejercieron las respectivas jurisdicciones y, aun cuando, en el transcurso de esos años la única que definió una política territorial expansiva fue Buenos Aires, casi todas apelaron a la enajenación de los inmuebles públicos para engrosar sus rentas.

Ese antecedente sumado al crecido déficit que sufrían los erarios provinciales, como resultado del consenso fiscal sellado con el acuerdo de San Nicolás y la Constitución nacional⁴, exacerbó el interés por los recursos extraordinarios que produciría la privatización del suelo público.

Por eso, en paralelo a la elaboración del Código Civil, antes aludido, se iniciaron los debates en torno al dominio de la tierra fiscal. Sin entrar en los detalles, el resultado inmediato de la discusión parlamentaria fue la aprobación del sistema mixto sobre la propiedad pública. Este régimen estableció que correspondía a las provincias la tierra dentro de su jurisdicción y a la nación la que quedara fuera de aquellas.

³ El período de las autonomías transcurre entre 1820 y 1853. Durante esos años no hubo un Estado de alcance nacional aun cuando el gobernador de la provincia de Buenos Aires asumiera algunas de las funciones conferidas a aquel.

⁴ Durante el período de las autonomías provinciales, antes aludido, los Estados desarrollaron un sistema fiscal cuya base era el cobro de derechos sobre mercancías ultramarinas. El acuerdo de San Nicolás, primero, y la Constitución, después, suprimieron los derechos de tránsito y nacionalizaron los de aduana. Si bien, esta última decisión apuntaba a quitarle a Buenos Aires el control sobre esos recursos, su efecto inmediato fue desfinanciar a las provincias.

Sin duda, para que este sistema rigiera de manera adecuada se necesitaba una delimitación precisa de cada Estado miembro. Pero, la sanción de una ley general que estableciera los límites interprovinciales correspondía al Congreso, donde se hacía difícil alcanzar un acuerdo en la materia. Era casi imposible que los representantes de las jurisdicciones convalidaran una solución que no contemplara acabadamente las pretensiones de su localidad y, por consiguiente, no se logró el consenso requerido para aprobar el instrumento legal correspondiente.

Mientras permaneció indefinida esa cuestión, el régimen mixto de la propiedad pública funcionó sobre la base del principio de la posesión actual o pasada⁵. Sin embargo, la interpretación demasiado amplia que los gobiernos de provincia dieron al concepto de posesión atentó contra los intereses nacionales y enfrentó a las jurisdicciones que compartían los espacios de frontera.

Finalmente, el régimen de la propiedad pública se perfeccionó recién en 1878 y aunque no se subsanaron todas sus deficiencias; sí delimitó con precisión la jurisdicción nacional⁶. De esta manera, fue posible superar las ambigüedades del principio de posesión y, a la vez, legalizar la ocupación que de hecho llevaron a cabo Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe sobre las tierras incorporadas en la frontera sur.

Pero la legalización de las situaciones de facto, antes aludidas, no despejó la cuestión acerca de la propiedad. En sentido estricto, abrió paso a la vía judicial para que las maniobras desarrolladas por las tres provincias, mencionadas más arriba, pudieran alcanzar una resolución dentro de la legalidad.

En forma sintética, cada uno de aquellos Estados emitió títulos a particulares en los extremos de sus jurisdicciones, en las zonas en disputa con los otros dos. Mientras permaneció sin resolverse la cuestión de si las tierras, objeto de la disputa, correspondían a la jurisdicción nacional o a la de las provincias esos títulos tuvieron una finalidad defensiva.

La superposición resultante frenó los avances sobre nuevos espacios y dio lugar a un conjunto de demandas judiciales cuyo objeto principal fue el resarcimiento más que el dominio

⁵ Ese principio fue sancionado por la ley “Nacionalización de los territorios fuera de los límites o posesiones de las provincias”, dictada en 1862.

⁶ La demarcación aludida se sancionó por la ley 947 de 1878, “Línea de frontera contra los indios sobre la margen izquierda de los ríos Negro y Neuquén”, en: *Anales de Legislación argentina Complemento años 1852-1880. TºI*. Buenos Aires, La Ley, 1954, pp. 1171-1173.

efectivo. Pero una vez definida la propiedad pública provincial sobre esas tierras, aquellos títulos precarios resultaron claves para resolver la cuestión de los derechos entre los particulares (Tognetti, 2008).

La regulación provincial sobre los inmuebles a partir del régimen mixto de la propiedad pública

Aunque las acciones encaminadas a definir el sistema de la propiedad pública de alcance nacional se prolongó entre comienzos de los años 60 y fines de los 70; a partir de la aprobación de la normativa que le dio origen, las provincias quedaron habilitadas para elaborar su propio marco regulatorio en la materia. Esta decisión las enfrentó a los desafíos que la tarea implicaba; pues puso de manifiesto las dificultades que había que sortear al interior de cada una de ellas.

Uno de esos obstáculos se presentó al intentar pasar de la definición nominal de propiedad fiscal al ejercicio pleno del derecho sobre el suelo de origen público. Para superarlo se requería de una capacidad de intervención que hasta ese momento el grado de desarrollo del Estado y sus órganos administrativos no lo permitían.

En el caso particular de la provincia de Córdoba, el primer paso dado en aquella dirección fue la sanción de la ley de tierras, en cuyo articulado predominaba la definición acerca de qué se consideraba suelo público. En esencia, la normativa innovó en dos aspectos claves, respecto de lo que tradicionalmente se consideraba como perteneciente al dominio público. En primer lugar, incluyó como propiedad fiscal aquellos inmuebles sobre los cuales sus titulares no ejercieron el dominio efectivo. Es decir que, en principio, prescribían los derechos precarios que se hubieran generado en otros momentos y cuyos beneficiarios no pudieran demostrar la posesión ininterrumpida.

En segundo lugar, abolió el sistema de denuncias y en su reemplazo introdujo la mensura general por departamentos. Con esta modificación se buscaban alcanzar dos finalidades. Por un lado, se apuntaba a identificar los inmuebles fiscales y a confeccionar un catastro de los que se encontraban en poder de los particulares. Por el otro, se esperaba reducir el costo que tenía la medición cuando se la hacía en forma separada por cada inmueble (Brussa, Cánovas, Prosdócimo, 2001:52-55).

Para que esos cambios tuvieran un efecto concreto, el marco regulatorio básico debía ser acompañado de otras creaciones. Una de las más significativas fue la organización del departamento Topográfico. Entre las principales funciones de esta oficina se encontraban las de archivar las mensuras practicadas por el Estado y por los particulares; regular el ejercicio profesional de la agrimensura; confeccionar el catastro y llevar adelante el registro de la propiedad (Brussa, Cánovas, Prosdócimo, 2001:52-55).

Asimismo y para impedir que por medio de una acción judicial se confirmaran los títulos precarios que no cumplían con los requisitos antes aludidos, se creó el cargo de fiscal de tierras. Este funcionario intervendría en defensa del interés público cuando en los tribunales se tramitaran procesos que tuvieran por objeto el perfeccionamiento de esa clase de derechos (Brussa, Cánovas, Prosdócimo, 2001: 79).

Las disposiciones referidas fueron fundamentales para que el gobierno acrecentara su control sobre los inmuebles. Y, si bien, no resultaron suficientes como para impedir el acceso a propiedad privada plena por medio de la confirmación de títulos antiguos -aspecto que se revisará en otro apartado- sirvieron para que ese procedimiento perdiera su atractivo; pues se volvió más lento y, por lo tanto, más costoso.

De esa manera, la compra de tierra fiscal resultó la forma más directa para acceder al dominio pleno. Así, propiedad privada y pública se desarrollaron en forma simultánea; aunque para el caso de las tierras del sur y sureste cordobés el paso de una a otra condición fue tan acelerado que la primera se impuso rápidamente sobre casi todo ese territorio para fines de la década de los 70 y comienzos del decenio siguiente.

La apropiación privada de las tierras del sur y sureste cordobés

Para alcanzar una idea aproximada de la rapidez con la que se concretó la apropiación del suelo, conviene tener presente que más del 50% del espacio, equivalente a 2,5 millones de hectáreas, se incorporó a la soberanía estatal por los avances de la línea de defensa durante los años 60. En tanto, la ley provincial que exigió la regularización de los títulos se sancionó a comienzos de aquella década. Menos de 20 años después, 3,7 millones de hectáreas, es decir el 75 % de toda la superficie, ya estaba bajo el dominio de la propiedad privada plena.

Este veloz proceso se llevó a cabo por medio de dos vías. La primera correspondió a la confirmación de títulos precarios, la mayoría de los cuales se expidieron en el período de la colonia. Por esta modalidad se consolidaron los derechos sobre 1,3 millones de hectáreas. La segunda, consistió en las ventas de las tierras fiscales que llevó a cabo el Estado entre mediados de los 60 y fines de los 70 y que afectaron a 2,4 millones de hectáreas.

Pero en qué consistió, concretamente, la confirmación de títulos precarios y cómo se explica que sobre el suelo ganado en la frontera pudieran preexistir derechos de propiedad aunque fueran imperfectos.

El proceso de confirmación de títulos y la propiedad inmueble en Río Cuarto y Unión

Para comprender a qué se alude cuando se refiere a la confirmación de títulos hay que tener en cuenta que durante el período de la colonia, la corona otorgó tierras por medio de extensas mercedes en el sur provincial. Más tarde, hacia los años finales del siglo XVIII los funcionarios reales continuaron con la enajenación del suelo utilizando el remate. Con posterioridad a la revolución, los gobiernos republicanos también transfirieron inmuebles a los particulares a través del sistema heredado del período anterior.

Sin embargo, el ejercicio pleno del dominio sobre esos inmuebles raras veces se prolongó en el tiempo. Este resultado obedeció a distintas razones. Por cierto, la más recurrente fue la presencia indígena que, en los momentos de alta conflictividad, se expresaba mediante incursiones violentas. Pero, además, existieron situaciones que pusieron de manifiesto el carácter meramente nominal de esas concesiones, además, de evidenciar la falta de un conocimiento certero del territorio.

Dos ejemplos muestran con claridad esa situación. Se trata de las mercedes de Cabrera y Arrascaeta, la primera otorgada a los descendientes del fundador de Córdoba en el siglo XVII y la segunda a fines de la centuria siguiente. Las dimensiones acordadas a cada una superaban ampliamente las extensiones que, por lo general, se entregaron por este beneficio. Así, a los primeros se les concedieron 2.000 leguas cuadradas y al segundo le reconocieron

280 leguas⁷. Pero la prueba de que no se concretó la posesión era que esas concesiones se superponían; más aún, la segunda estaba contenida dentro de la primera.

De todos modos, y aunque esos derechos no se ejercieron en forma continua en el tiempo o en toda su dimensión; se utilizaron para realizar enajenaciones parciales por medio de escrituras privadas de venta. Es decir que los sucesores, de los beneficiarios originales, sin reparar en el hecho de que no poseerlas significaba la pérdida de la merced, transfirieron a terceros sus partes a través de contratos no registrados. Y, luego, estos volvieron a enajenar sus participaciones.

La modalidad de recurrir a las escrituras privadas resultó la más difundida en la negociación de los inmuebles de la frontera durante la primera mitad del siglo XIX. Por esta razón, quienes estudiaron la compraventa, siguiendo la documentación contenida en los protocolos notariales, contabilizaron muy pocas operaciones correspondientes a las tierras de esa zona (Ferreira, 2000; Romano, 1989).

Pero, a partir de que la legislación habilitó la adquisición del dominio y que las políticas públicas aumentaron la seguridad en las fronteras, se inició una nueva práctica que consistió en utilizar aquellos instrumentos privados para acceder a la propiedad. El procedimiento consistía en solicitar una mensura judicial. Para iniciar este trámite fue fundamental contar con aquellas escrituras; ya que a falta de mejores títulos constituyeron un antecedente de primer orden. Además, aportaron datos acerca de los linderos, indispensables para que el agrimensor practicara la medición y el deslinde correspondiente.

Llevar adelante esas diligencias obligaba a realizar erogaciones importantes en honorarios de abogados, gastos de mensuras, tasas judiciales, copias legalizadas por escribano de las escrituras matrices, entre otras. Y, si bien, no se dispone de una cifra exacta del costo completo, éste podía representar una parte significativa del precio al que habitualmente se negociaba la tierra⁸. Además, la resolución judicial demoraba en producirse un tiempo prolongado, dependiendo de que no surgieran oposiciones de parte de otros interesados.

La enumeración de los pasos a seguir ayuda a comprender las vicisitudes a las que estaba expuesto quien quisiera acceder a la propiedad por medio de este procedimiento. Para

⁷ Conviene mencionar que cada legua cuadrada equivalía a 2.600 hectáreas.

⁸ De los trámites mencionados la mensura constituía la mayor erogación y dependiendo de las dimensiones del inmueble podía fluctuar entre los \$f. 1.000 y los \$f. 5.000. Archivo Histórico Provincial de Córdoba (en adelante A.H.P.C.), Protocolos Notariales, R.1, 1863, f°78, 354vto.; R.2, 1864, f°72 vto.

intentarlo se requería de recursos económicos y, en ocasiones, de los contactos para diligenciar las acciones correspondientes en los tribunales y en los ambientes políticos.

Sin embargo, en cuanto a la implantación de la propiedad privada las cifras permiten calibrar el verdadero impacto que tuvo este procedimiento. En efecto, entre los primeros años de la década del 60 y comienzos de la del 80 se tramitaron 38 mensuras judiciales correspondientes a inmuebles de los departamentos de Río Cuarto y Unión. Por medio de ellas, se perfeccionaron los derechos sobre 1.328.000 hectáreas⁹.

Cuadro N° 1

Distribución por tamaño de la propiedad				
Clase	Superficie	Porcentaje	Número	Pocentaje
Menos de 10.000 ha.	29.064	2,19	4	12,50
Menos de 20.000 ha.	72.232	5,44	5	15,63
Menos de 30.000 ha.	159.757	12,03	6	18,75
Menos de 40.000 ha.	106.241	8,00	3	9,38
Menos de 50.000 ha.	175.643	13,22	4	12,50
Más de 50.000 ha.	785.283	59,12	10	31,25
Total	1.328.220	100,00	32	100,00

Fuente: Elaboración propia con datos de Archivo de Mensuras Judiciales de los departamentos de Unión, Marcos Juárez y Río Cuarto.

Asimismo, y como se desprende de la lectura del cuadro N° 1, a través de aquellas acciones se conformaron 32 propiedades. Pero al repasar sus cifras en forma más detenida, se puede apreciar que tan sólo 10 abarcaban el 60% de toda la superficie. Es decir que el uso de los títulos precarios consolidó las grandes unidades territoriales. En contraposición, los inmuebles con menos de 10.000 hectáreas absorbían el 2 % de la tierra en propiedad privada.

Si durante la primera mitad del siglo XIX los derechos precarios correspondientes a mercedes u originados en antiguos remates se dispersaron como resultado de la sucesión y de la transferencia fraccionada y sucesiva; hacia la segunda mitad de la centuria, se concentraron en un grupo muy reducido de individuos.

Un ejemplo de las circunstancias referidas en el párrafo anterior, fue la redistribución que se produjo con los derechos de la merced de Arrascaeta. La búsqueda en los protocolos de los

⁹ Archivo Histórico de Mensuras. Mensuras Judiciales del Departamento Río Cuarto, aprobadas y sin aprobar, y Mensuras Judiciales del Departamento Unión y Marcos Juárez, aprobadas y sin aprobar.

escribanos de la capital cordobesa permitió identificar 33 operaciones de traspaso de la titularidad¹⁰. Como resultado de esas transacciones siete condóminos reunieron el 90 % de los derechos que pertenecieron a 60 sucesores del concesionario original. Entre los nuevos dueños figuraban grandes propietarios inmobiliarios y miembros de los elencos gobernantes a nivel nacional y provincial¹¹ y en conjunto accedieron a la titularidad de 350.000 hectáreas¹². Aparte de los aspectos mencionados, el análisis de los casos más notables permitió identificar otras características que acompañaron este proceso. Una correspondió al protagonismo que asumieron los intermediarios. La otra, fue la endeblez de los antecedentes utilizados en los procesos judiciales. Ambas se detectaron en los expedientes judiciales tramitados para legalizar parte de los títulos de la merced de Cabrera.

Los aportes más significativos se extrajeron del proceso en el cual el convento de Santa Catalina obtuvo la propiedad sobre una fracción de aquella concesión. La entidad religiosa utilizó, como antecedente, los documentos originados por una deuda impaga que uno de los descendientes del fundador de Córdoba, contrajo con la entidad religiosa a comienzos del siglo XVIII.

Las cláusulas del contrato celebrado entre el monasterio y quien realizaría los trámites revelaban la precariedad de los títulos utilizados y las numerosas gestiones a cargo del intermediario. La congregación entregaba al mandatario la documentación y dejaba bajo su responsabilidad llevar adelante los litigios. Las tramitaciones correrían por su cuenta y riesgo, autorizándolo para realizar los acuerdos que creyera conveniente, aun el de transar, si llegado el caso, se presentaran oposiciones a las pretensiones del convento. En función de la amplitud de tareas que se le encomendaban y de las responsabilidades, el gestor obtuvo una retribución significativa, la mitad de todas las tierras sobre las cuales se perfeccionaron los derechos. Además, el monasterio le reconoció la prelación en caso de que se decidiera enajenar el resto¹³.

¹⁰ A.H.P.C., Protocolos Notariales, R.2, 1861, fº 64 vto., 67 vto., 69 vto; 1862, fº 47; 1878, fº512; 1879, fº548 vto.; 1880, fº43, 213 vto., 229 vto., 461, 765; R.3, 1860, fº75; 1869, fº702, 856 vto., 1259 vto.; 1870, fº832; 1871, fº 1154; 1872, fº913 vto., 926; 1873, fº 59 vto., 715 vto., 564, etc.

¹¹ Este grupo estaba conformado por Bernardo de Iturraspe, Bernardo de Irigoyen, Roberto Chapeourouge y Lucrecio e Inocencio Vázquez, quienes en conjunto controlaban la parte mayoritaria. A.H.P.C., Civil 1º, 1913, Leg. 29, Exp. 2.

¹² Archivo Histórico de Mensuras, Mensuras Judiciales Unión, Nº 34.

¹³ A.H.P.C., Protocolos Notariales, Reg. 2, 1864, fº 113 vto.

Las acciones en los tribunales cordobeses se iniciaron a fines de los años cincuenta y a comienzos de la década siguiente el juzgado interviniente aprobó la mensura. El deslinde y amojonamiento arrojó una superficie de 230.000 hectáreas, que quedaron bajo el dominio pleno de la orden de Santa Catalina y su gestor¹⁴.

Además, con aquella vieja concesión como antecedente se legalizaron otras cinco propiedades, las que abarcaron en conjunto una superficie de 170.000 hectáreas¹⁵. Sin duda, la posibilidad de que se llevaran a cabo esos procesos con unos antecedentes tan débiles, indicaba que la política de regulación sobre los inmuebles, descrita en otro apartado, tardó en hacerse efectiva.

Por un tiempo, su impacto se manifestó en una prolongación del proceso judicial, producto de los diversos recursos interpuestos por el fiscal de tierras. Para que el nuevo marco legal alcanzara vigencia plena aún faltaba la convalidación de los tribunales. Es decir que a través de sus sentencias los jueces confirmaran la nueva doctrina.

Ese objetivo se alcanzó en 1873. El fallo se produjo en el juicio de ampliación de la mensura que intentaron aprobar el representante legal del convento de Santa Catalina y los descendientes de Cabrera. Ambas partes, se asociaron para urdir una maniobra cuya finalidad era extender las dimensiones de la propiedad que ya había sido legalizada y que en forma sintética se expuso en párrafos anteriores. La idea consistía en reunir los antecedentes de uno y otros y solicitar que, de acuerdo a los límites referidos en la merced original, se ampliara la superficie reconocida por aquel título hasta alcanzar 2 millones de hectáreas¹⁶.

Sin entrar en los detalles, de cómo se desarrolló la causa, al llegar a la última instancia, el Tribunal Superior rechazó la solicitud de los particulares convalidando la postura del representante del poder público. La resolución judicial tuvo, al menos, dos consecuencias importantes. La primera fue la de sentar jurisprudencia respecto de la propiedad pública. La segunda, derivada de la anterior, fue la prescripción parcial de la merced de los Cabrera.

A partir de los cambios referidos, el ejecutivo pudo disponer libremente de parte de la tierra ganada en la frontera y asumir el protagonismo en el proceso de apropiación privada sobre los inmuebles.

¹⁴ A.H.P.C., Escribanía, N°3, 1874, Leg. 135, Exp. 23.

¹⁵ Archivo Histórico de Mensuras. Mensuras Judiciales del Departamento Río Cuarto, aprobadas, N° 4, 9, 19, 58 y 74.

¹⁶ A.H.P.C., Protocolo Notarial, Reg. 2, 1864, f°113 vto.

La propiedad pública provincial y la privatización del suelo en Río Cuarto y Unión

Tal como se lo mencionó en otras partes de este escrito, el gobierno quedó autorizado, por la nueva legislación, a realizar un proceso de saneamiento de la propiedad inmueble con un doble propósito: confeccionar un catastro de la propiedad privada y, por confrontación de títulos, identificar la que correspondía al dominio público.

Como esa tarea superaba las habilidades de la burocracia estatal de ese momento, el ejecutivo fue facultado para contratar los servicios de agrimensores. Los profesionales seleccionados se desplazarían a los distintos departamentos, donde, una vez constatada la legitimidad de las escrituras presentadas por los particulares, confeccionarían la mensura de las tierras que se considerarían públicas.

El relevamiento sobre la situación de la propiedad inmueble comenzó por el extremo sureste de la provincia, zona correspondiente en términos jurisdiccionales al departamento Unión. Los trabajos se iniciaron en 1862 y se prolongaron en una primera etapa hasta 1865.

Concluida las labores en ese espacio, la decisión del ejecutivo fue ampliar el relevamiento a las tierras del departamento Río Cuarto¹⁷. Sin embargo, el desarrollo del pleito judicial por medio del cual el convento de Santa Catalina y los herederos de Cabrera pretendieron ampliar la mensura original, y que parcialmente se revisó en el apartado anterior, postergó las mediciones hasta la sentencia definitiva, en 1873.

Los resultados que arrojaron las tareas de los agrimensores, contratados por el gobierno, se presentan en la segunda columna del cuadro N° 2. De su lectura se desprende que entre los años 60 y 70, el fisco incorporó como patrimonio inmobiliario un total de 2,8 millones de hectáreas. Asimismo, es posible advertir que el 78% de esa superficie fue enajenada en un plazo relativamente breve. Ambos datos ponen de manifiesto los cambios que se han venido relatando; mediante los cuales, el ejecutivo provincial asumió el control sobre el proceso en la zona objeto de este estudio.

¹⁷ A.H.P.C., Gobierno, 1865, T°3, f°363.

Cuadro N° 2

Departamento	Superficie propiedad fiscal	Superficie privatizada	Tierra pública hacia 1880
Río Cuarto	1.494.000	1.055.550	438.450
Unión	1.323.000	1.271.000	52.000
Total	2.817.000	2.326.550	490.450

Fuente: elaboración propia con datos tomados del Archivo de Mensuras Administrativas, departamentos Unión, Marcos Juárez, Juárez Celman y Río Cuarto y A.H.P.C., Protocolos Notariales, Reg. 2.

Un análisis más detenido respecto a la privatización del suelo permite apreciar otros aspectos singulares, tal como lo muestra el cuadro N° 3. En primer lugar, el 90 % de toda la superficie se transfirió por venta. Es decir que al enajenar sus inmuebles el erario apuntó a incrementar sus ingresos extraordinarios. Sin desmerecer otras motivaciones que pudieron influir en las decisiones tomadas por los hombres de estado, es evidente que con ese accionar se buscó aumentar la recaudación. En general, los estudios que han abordado la problemática han asociado esa constatación a las urgencias del tesoro originadas en el déficit fiscal (Cárcano, 1970:222; Arcondo, 1971:16).

Aunque el desequilibrio en las cuentas públicas ejerció su influencia, la velocidad a la que se transfirió la tierra obedeció a otras circunstancias. Como ya se mencionó, en las zonas en disputa con las provincias de Santa Fe y Buenos Aires la transferencia a manos de particulares se aceleró respondiendo a una estrategia que apuntaba a defender los intereses territoriales (Tognetti, 2008).

Y en cuanto al destino dado a los recursos obtenidos por esta vía, conviene advertir que no sólo se canalizaron al pago de la deuda consolidada y a enfrentar las erogaciones corrientes sino que, también, se orientaron a otros proyectos, como por ejemplo capitalizar al Banco Provincial de Córdoba (Tognetti, 2010 b). La creación de la entidad bancaria ayudó a mejorar el desempeño financiero del gobierno pero, también, proveyó de crédito a los grandes comerciantes y propietarios locales para ampliar sus empresas (Tognetti, 2006), circunstancia que indicaba que la elite que controlaba al Estado provincial enajenó la tierra pública con una finalidad que excedía el aspecto fiscal.

Cuadro N°3

Procedimientos para la enajenación de tierras públicas	Hectáreas	Porcentaje
Ventas	2.109.500	90,67
Pagos a servicios militares	43.300	1,86
Compensación por expropiación	42.400	1,82
Otras compensaciones	51.400	2,21
Cesión a empresa ferroviaria	80.000	3,44
Total	2.326.600	100,00

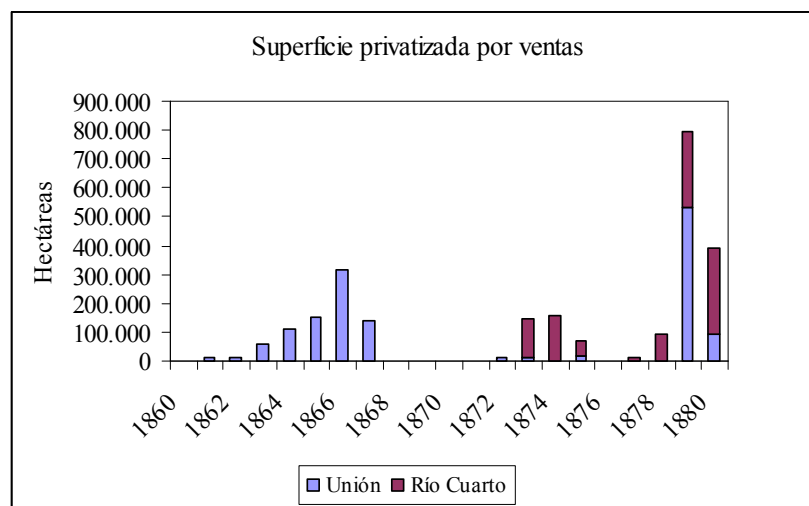
Fuente: Elaboración propia con datos de A.H.P.C., Protocolos Notariales, Reg. 2.

En una proporción menor, en el mismo cuadro se observa que los inmuebles fiscales también se emplearon para sufragar parte del costo de la inversión en infraestructura. En efecto, la cesión realizada a la empresa concesionaria del ferrocarril de Rosario a Córdoba, según lo establecía el contrato respectivo, formaba parte del compromiso asumido por el gobierno cordobés para que dicha obra se llevara a cabo. Asimismo, las 42.400 hectáreas entregadas en compensación por expropiación obedecieron a la misma causa, pues en algunas zonas la vía férrea atravesaba tierras en poder de los particulares.

Finalmente, los otros dos procedimientos de transferencia de dominio representaron una superficie de poca envergadura; si se la compara con el total enajenado.

Si al proceso de privatización por ventas se lo analiza a través de las superficies enajenadas anualmente, se puede captar mejor cómo influyeron algunos de los aspectos mencionados en este escrito en las acciones desarrolladas por el Estado cordobés.

Gráfico N° 1



Fuente: Elaboración propia con datos de A.H.P.C., Protocolos Notariales, Registro 2.

Los datos presentados en el gráfico N° 1 muestran que la transferencia al dominio privado se llevó a cabo a través de ciclos de muy corta duración. A tal punto prevaleció esa característica, que más del 50% de toda la superficie pasó al dominio de los particulares en tan solo tres años, de 1878 a 1880. Aunque otros autores asociaron ese comportamiento con las crisis financieras que afectaron a la economía rioplatense, en la segunda mitad del siglo XIX (Ferrari; Caldarone, 1988: 179-180); aquí se considera, además, que las variaciones de los flujos en los traspasos de la tierra respondieron a las condiciones bajo las cuales se desarrolló la propiedad pública provincial.

Si entre los demandantes influyeron las crisis de los 60 o los 70; para el Estado el determinante principal fue contar con un stock de tierras para ofrecer a los particulares; lo cual dependió de las condiciones antes aludidas.

El modo en que influyeron esas condiciones se vislumbra del seguimiento mismo del proceso de traspaso. Así, se constata que durante los años 60 los inmuebles privatizados se ubicaban en el departamento Unión y esto obedeció a una razón. Sobre los que se encontraban en el de Río Cuarto pesaba la medida cautelar ordenada por el juzgado donde se tramitaba el diferendo con los sucesores de Cabrera.

Pero, por qué en 1873 comienza la venta de las tierras situadas en el segundo departamento, año en el que se desató una de las peores crisis del siglo XIX. La respuesta está directamente ligada al desenlace del proceso judicial aludido en el párrafo anterior. Como se recordará en ese año, el máximo tribunal provincial falló a favor de las pretensiones del Estado. Sin duda que los efectos de la situación económica se hicieron sentir sobre la magnitud de la superficie transferida; pero que el gobierno cordobés ofreciera sus inmuebles dependió de otras circunstancias.

En todo caso, las consecuencias de la crisis se manifestaron en la forma de pago predominantemente utilizada. En este sentido, el erario debió admitir un instrumento de crédito cuyo uso se difundió desde Buenos Aires: el pagaré garantido. En este sentido, es importante destacar que esa facilidad sólo fue aprovechada por aquellos cuyas firmas eran aceptadas por las entidades bancarias.

De igual modo, los problemas asociados a la definición de la propiedad pública provincial se pusieron de manifiesto una vez más hacia fines de la década del 70. Por lo menos, dos

circunstancias se pueden vincular con la transferencia masiva que se registra en los años 1879 y 80. La primera, tiene que ver con la definición del régimen de la propiedad pública mixto, ocurrido a fines de 1878. La normativa, referida en otro apartado, habilitó legalmente a las provincias de Córdoba, Buenos Aires y Santa Fe a ejercer el dominio sobre las tierras que las tres reclamaban en sus confines.

La segunda, asociada a la anterior, es que como el marco legal no distribuyó el suelo entre cada una de ellas; la jurisdicción que emitiera primera el título tendría mayores posibilidades de incorporar esa parte del suelo a su territorio. Y si por alguna negociación política posterior no sucediera así; al menos engrosaría sus arcas con los fondos correspondientes a esas ventas. En definitiva, ambas posibilidades aceleraron el proceso de traspaso a manos privadas¹⁸.

Cuadro N° 4.

Distribución de la propiedad de la tierra privatizada					
Clases	Titulares	%	Superficie	%	
Hasta 10.000 has.	44	39,64	253.530,00	12,02	
Hasta 20.000 has.	39	35,14	467.700,00	22,18	
Hasta 30.000 has.	10	9,01	244.876,00	11,61	
Hasta 40.000 has.	1	0,90	39.790,00	1,89	
Hasta 50.000 has.	7	6,31	300.000,00	14,22	
Más de 50.000 has.	10	9,01	803.104,00	38,08	
Total	111	100	2.109.000,00	100,00	

Fuente: Elaboración propia con datos de A.H.P.C., Protocolos Notariales, Reg. 2.

Pero si el análisis se enfoca en los resultados que produjo la privatización respecto de la distribución del suelo, tal como se la presenta en el cuadro N° 4, se pueden destacar otros aspectos importantes. En primer lugar, su lectura permite identificar una de las principales consecuencias de la política pública en el proceso de apropiación del suelo. En efecto, la intervención oficial amplió el acceso a la propiedad legal y, así, aumentó la distribución entre los titulares de menos de 20.000 hectáreas. Las dos primeras clases -cuyos límites superior se ubican igual o por debajo de esa extensión- absorbieron el 34 % de la superficie, repartida entre 83 titulares.

¹⁸ Es que la misma ley en su articulado establecía que se reconocerían los derechos de propiedad de los particulares adquiridos de buena fe. , “Línea de frontera contra los indios sobre la margen izquierda de los ríos Negro y Neuquén”, en: *Anales de Legislación argentina Complemento años 1852-1880. T°1*. Buenos Aires, La Ley, 1954, pp. 1171-1173.

Esa situación contrasta con la distribución resultante de la confirmación de títulos precarios, exhibida en el cuadro N° 1. Conviene recordar que de las 1,3 millones de hectáreas que pasaron a la propiedad privada por esa vía, apenas un poco más del 7% correspondió a propiedades menores a 20.000 hectáreas. Vale decir que la política desplegada por el sector público permitió el acceso al dominio de un sector más amplio de demandantes de la tierra.

Esa aseveración es corroborada por otra constatación. Con el 12% de la superficie transferida a los particulares se formaron propiedades menores a la unidad de medida fiscal. En efecto, la suerte de estancia que correspondía a esa unidad se componía de cuatro leguas cuadradas, que equivalían a 10.800 hectáreas. Por lo tanto, la nueva regulación impuesta a la propiedad inmueble no sólo frenó el proceso de apropiación por confirmación de títulos, sino que, además, amplió el universo a un nuevo grupo de candidatos a propietarios al facilitar el acceso por medio de la venta directa¹⁹. O en otros términos, la intervención del Estado provincial promovió esa situación al reducir los costos y agilizar los trámites de titulación, a través de la provisión de los servicios correspondientes²⁰.

De todos modos, los efectos de la política pública no fueron homogéneos pues el 52 % de la superficie pasó a manos privadas en propiedades superiores a las 40.000 hectáreas. Como resultado de esta situación, 17 titulares se quedaron con poco más de 1 millón de hectáreas.

Esa constatación pone al descubierto dos cuestiones importantes. La primera es que la capacidad de compra, demostrada por los sectores a los que apuntaba la política redistributiva, era limitada. La segunda, reafirma la explicación brindada unos párrafos más arriba con respecto a las consecuencias que tuvo el proceso de definición de la propiedad pública provincial en la enajenación del suelo.

En ese sentido, la necesidad por transferir el dominio a un particular lo más rápido posible se puso en evidencia con las tierras ubicadas en el extremo sur del departamento Unión, colindante con Santa Fe y Buenos Aires. La influencia que ejerció esta situación fue tal que,

¹⁹ Para uno de los principales promotores de esta nueva política la venta y la mensura previa, a cargo del Estado, eran claves. Ambas abaratarían los costos asociados con la titulación, reducirían los conflictos posteriores y ofrecerían las mayores garantías (Avellaneda, 1915:29, 129,159, 166).

²⁰ Para el caso colombiano la literatura destaca la incapacidad que mostró el Estado para bajar los costos de titulación y las consecuencias que esta situación tuvo en la distribución de la propiedad (Sánchez Torres; Fazio Vargas.; López Uribe 2007:10)

casi todos los inmuebles ubicados en esa zona, se vendieron a un mismo titular, en una sola operación, por una superficie de 220.000 hectáreas²¹.

Pero, se trató una situación extraordinaria que no se repitió. La prueba de que constituyó una anomalía es que las casi 2 millones de hectáreas restantes se enajenaron por medio de 153 operaciones. Aun así, aquel cuadro refleja una alta concentración y esto obedeció a que un número reducido de compradores participó en forma reiterada. Entre ellos los que se mostraron más activos fueron quienes accedieron al crédito institucional.

Finalmente, aún falta indagar si quienes se apropiaron del suelo, por las modalidades descritas en los últimos dos apartados, canalizaron sus inmuebles hacia el mercado y si la compraventa modificó la forma primigenia que adoptó el reparto.

La compraventa, el mercado de la tierra y la redistribución de la propiedad

Tal como se ha venido planteando en este trabajo, el problema del perfeccionamiento de los derechos de propiedad y de la distribución de la tierra requiere de un análisis que exceda a la definición y a las garantías que el marco legal otorgó al dominio sobre el suelo. En este sentido, la forma en que se resolvió la propiedad pública y las políticas desplegadas por el propio Estado provincial fueron reveladoras de la complejidad que las caracterizó.

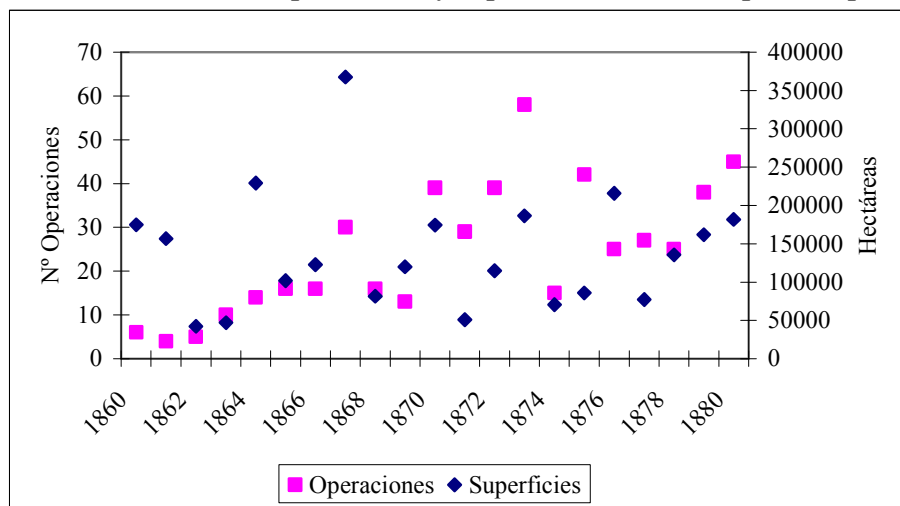
De todos modos, queda pendiente constatar el impacto de la compraventa sobre la distribución concentrada de los inmuebles que produjeron la apropiación por confirmación de títulos o por privatización de inmuebles fiscales. El interrogante es el siguiente ¿las garantías y las facilidades generadas en torno a la titulación del dominio aumentaron la circulación de la propiedad? Y si así lo hicieron ¿la rotación en la titularidad mejoró el reparto?

Respecto del primer interrogante la información reunida confirma que hubo un incremento en las operaciones de compraventa que se sucedieron entre 1860 y 1880. En todo el período, se identificaron 512 transacciones, mostrando una clara tendencia ascendente en el tiempo, con un pico de 58 en 1873. Esta afirmación surge de confrontar aquella cifra con la

²¹ Es importante mencionar que la transferencia se concretó al poco tiempo que el Parlamento aprobó la normativa que otorgaba la propiedad de estas tierras de las fronteras a las provincias de Córdoba, Santa Fe y Buenos Aires, sin definir qué proporción correspondía a cada una. A.H.P.C., Protocolos Notariales, Reg. 2, 1879, f°578.

correspondiente a la que otros autores establecieron para los 35 años que van de 1820 a 1855. En ese lapso se inscribieron en los registros de escribanos 280 transferencias de dominio (Ferreira, 2000:60). Hay que destacar, además, que esa cantidad correspondió a todos los departamentos que conformaban la provincia y no sólo a los dos analizados en este estudio. La tendencia aludida en el párrafo anterior se desarrolló de tal manera que es posible advertir una intensificación del ritmo de aumento dentro del mismo período. Así, mientras en la primera década indagada el número anual de operaciones apenas superaba la decena, a excepción de 1867; en la segunda, en cambio, se pactaron más de 20 por año. El comportamiento que muestra el número de operaciones está asociado a un evento novedoso que empieza a manifestarse hacia fines de los 60, pero que se despliega con mayor intensidad a partir de los primeros años del decenio siguiente. El relevamiento realizado muestra un proceso de fraccionamiento incipiente. Esta constatación es muy significativa pues en general ese proceso ha sido asociado, en la región pampeana cordobesa, con el desarrollo de la colonización que a diferencia de lo ocurrido en la provincia de Santa Fe; en el espacio cordobés recién cobró fuerza hacia fines de los ochenta (Moreyra, 1992:146). De todos modos, el impacto de este fenómeno hay que medirlo respecto de las superficies involucradas.

Gráfico N° 2. Número de operaciones y superficie transferida por compra venta



Fuente: Elaboración propia con datos de A.H.P.C., Protocolos Notariales, Registros 1, 2, 3, 4 y 5.

Si la atención se fija en esa otra variable se constatan algunos aspectos relevantes que surgen de su análisis. En primer lugar, el total de la superficie enajenada a través de la compraventa alcanzó a los 2,9 millones de hectáreas. El 46% de esa extensión cambió de manos durante los sesenta; es decir que no se aprecia el mismo comportamiento detectado con respecto al número de operaciones. Esto es revelador, por un lado, de que en los primeros diez años se transferían grandes propiedades. Por otro, que el crecimiento en la cantidad de compraventas en la década del setenta se fundó en inmuebles de pequeñas dimensiones.

Una medida que es útil para ratificar las observaciones sostenidas en el párrafo anterior, es la media anual de la superficie por operación, correspondiente a uno y otro decenio. Para el primero ese parámetro se ubicó en 11.000 hectáreas. Mientras que para el segundo, la misma medida era de 3.800 hectáreas, casi tres veces menor.

De todos modos y aun cuando esos dos promedios ayudan a comprender mejor el fenómeno indagado; hay aspectos más específicos que merecen aludirse. Con respecto a la cantidad de tierra que fue absorbida por el proceso de fraccionamiento es importante tener en cuenta que sobre un total de 512 operaciones registradas, 267 correspondieron a inmuebles con una superficie menor a 2.000 hectáreas y, en conjunto, sumaron 162.560 hectáreas. Es decir que, ese proceso incipiente aún no alcanzó un grado de desarrollo tal como para tener una participación significativa respecto del total de la extensión negociada. De lo cual es posible extraer al menos dos reflexiones. La primera es que la capacidad de absorción de los compradores de propiedades menores a 2.000 hectáreas era limitada respecto de la superficie que se estaba negociando y, por lo tanto, ese tipo de demanda no podía modificar significativamente la distribución de la propiedad.

La segunda, es que la información sobre ambas variables, número y superficie, indican un aumento en la circulación y rotación de la propiedad pero no tanto su fragmentación.

La distribución de la propiedad resultante de los procesos de confirmación de títulos, privatización y compraventa de la tierra

El cuadro N° 5 contiene la información correspondiente a la forma en que quedó repartida la tierra en propiedad privada hacia el final del período estudiado. Es conveniente señalar que

esas cifras abarcan los inmuebles cuyos derechos fueron saneados, ya sea por el procedimiento de confirmación o porque fueron privatizados por el gobierno.

Esta aclaración tiene por finalidad advertir que aún quedaba una superficie significativa en poder de particulares que debían pasar por aquel procedimiento para que sus derechos de propiedad fueran plenos. Además, el Estado provincial conservaba bajo su dominio otro medio millón de hectáreas.

De todos modos, aunque no incluya toda la superficie de los departamentos de Río Cuarto y Unión; la información es suficiente para apreciar las características principales de la distribución de la propiedad en esa parte de la región pampeana cordobesa.

En primer lugar, si se toman los inmuebles correspondientes a la primera de las escalas se advierte que casi el 63% de los titulares controlaban poco menos del 15% de la tierra en propiedad. Pero, un análisis más detallado sobre esta misma clase permite destacar otros aspectos de interés. De los 179 propietarios que la integraban, 70 lo eran de predios menores a 1.000 hectáreas y eran dueños de apenas el 0,7 de la superficie bajo la propiedad privada.

En tanto, quienes disponían de predios entre 5.001 y 10.000 hectáreas, en total 51 titulares, detentaban el 9% de la tierra bajo el dominio privado. A la luz de estos datos se puede afirmar, en primer lugar, que el sostén del fraccionamiento, identificado a partir del seguimiento de la compraventa, se fundaba en la demanda de parcelas reducidas. En segundo lugar, la propiedad privada plena se asentó sobre una amplia base de pequeños propietarios, el 25% del total; aunque en conjunto no representaran una proporción significativa respecto de la superficie.

Cuadro N° 5

Distribución de la propiedad en Sur y Sureste de Córdoba 1880					
Escala	N° Propietarios	%	Superficie en Ha.	%	
1- 10.000 Has.	179	62,81	536.272	14,60	
10.001- 20.000 Has.	57	20,00	718.248	19,56	
20.001- 30.000 Has.	23	8,07	596.775	16,25	
30.001- 40.000 Has.	3	1,05	102.118	2,78	
40.001- 50.000 Has.	6	2,11	268.848	7,32	
Más de 50.000 Has.	17	5,96	1.450.000	39,49	
Total	285	100,00	3.672.261	100,00	

Fuente: Elaboración propia con datos de A.H.P.C., Protocolos Notariales, Reg. 1, 2, 3, 4 y 5.

En contraposición, la categoría de más de 50.000 hectáreas se compuso de 17 propietarios, menos del 6% del total, con derechos sobre 1,45 millones de hectáreas o el 39,5% de toda la superficie en propiedad privada. Pero si se toman las dos últimas clases en conjunto, sólo el 8% de los titulares ejercieron sus derechos sobre poco más del 45% del suelo relevado. Es decir que, como contrapartida de lo mencionado en el párrafo anterior, la instauración del régimen de la propiedad privada plena dio origen a un núcleo muy reducido de grandes propietarios. Este grupo estaba constituido por apenas 23 individuos.

El análisis desagregado respecto del conjunto, antes aludido, permite apreciar algunas de sus características distintivas. Un rasgo común a casi todos es su reciente vinculación a la propiedad inmueble. En efecto, aunque entre ellos se destacan algunos terratenientes de Buenos Aires, como Miguel Salas, Juan Anchorena, Nicanor Arévalo y Jarbas Muñiz Barreto, o de Santa Fe, como Bernardo de Iturraspe; en su mayoría se trataba de comerciantes, banqueros, políticos con cargo a nivel nacional, militares y extranjeros con escasa residencia en el país.

Un aspecto que vale poner de relieve es la cantidad de tierras que durante este período compraron comerciantes y banqueros que desplegaban esas actividades, principalmente, en la capital cordobesa y en la ciudad de Río Cuarto y que desde esos centros urbanos irradiaron su accionar hacia el resto del territorio provincial. Para tener una dimensión de la magnitud de sus propiedades, conviene mencionar que sólo cinco de ellos controlaban 520.000 hectáreas. El ejemplo de Benjamín Otero ilustra la forma en que este grupo se vinculó con la tierra. Este hombre de negocios de la capital provincial adquirió 185.000 hectáreas en una sola operación²². Pero a pesar de lo impactante que resulta esa superficie, el centro de su actividad empresarial giraba en torno de la casa bancaria que con su nombre funcionaba en la ciudad de Córdoba, desde los primeros años de la década del 60 (Tognetti, 2003:33). Respecto del inmueble antes aludido, su destino fue convertirse en garantía de las operaciones de descuento que realizaba con la casa financiera que le proveía de liquidez, en Buenos Aires²³.

²² A.H.P.C., Protocolos Notariales, Reg. 4, 1867, fº119.

²³ Según el contrato que suscribió la firma Otero con Antonio Demarchi y Compañía de Buenos Aires, la primera podía girar valores contra la segunda, ofreciendo como garantía de la cuenta una hipoteca sobre las tierras referidas. A.H.P.C., Protocolos Notariales, Reg. 1, 1868, fº185 vuelto.

De características similares es el caso de Ambrosio Olmos. En sus orígenes, se dedicaba a la actividad mercantil en la capital provincial. Para comienzos de la década del 60, se radicó en la ciudad de Río Cuarto con su propia casa comercial y, poco tiempo después, se asoció con Pedro Funes y los hermanos Julio y Alejandro Roca, para conformar el banco Río Cuarto (Tognetti, 2006:38). Pronto, Olmos y sus socios se convirtieron en propietarios de grandes extensiones en el sur cordobés. Él, en particular, compró poco más de 140.000 hectáreas. En tanto, los otros tres adquirieron en conjunto otras 210.000 hectáreas²⁴.

Además de Julio Roca -miembro del ejército que en ese momento se desempeñaba como comandante de la frontera sur y que más tarde accedería a la primera magistratura del país- otro militar de alta graduación como José Garmendia adquirió varias fracciones de tierras que en total sumaban 51.000 hectáreas²⁵. Asimismo, integrantes de distintos elencos gobernantes a nivel nacional como Nicolás Avellaneda o Bernardo de Irigoyen poseían extensiones superiores a las 50.000 hectáreas en la zona en estudio²⁶.

Se podría continuar aludiendo a otros ejemplos, sin embargo, el principal propósito de referirlos apunta a poner de manifiesto que la relación de ellos con la tierra se fundó en su carácter de activo líquido. De todos modos, esta afirmación no niega que, con posterioridad, algunos de ellos convirtieran sus propiedades en importantes establecimientos agrícolas, como ocurrió con el mismo Olmos²⁷. Sin embargo, esa transformación se produjo con posterioridad al período abarcado en este trabajo.

Conclusiones

El estudio practicado ha permitido destacar que el conjunto de innovaciones legales elaboradas con el fin de implantar la propiedad plena aumentó la liquidez de la tierra. Las modificaciones introducidas apuntaron a elevar las garantías, reducir los costos y agilizar la titulación. El resultado de esos cambios se manifestó en un activo mercado inmobiliario.

²⁴ A.H.P.C., Protocolos Notariales, Reg. 3, 1879, f°1 y 4, Reg. 5, 1870, f°1, 46; 1872, f°60, 73 y 319 ; 1873, f° 384; 1877, f°250;

²⁵ A.H.P.C., Protocolos Notariales, Reg. 2, 1880, f° 930.

²⁶ A.H.P.C., Protocolos Notariales, Reg. 2, 1873, f° 164 y Civil 1ª, 1913, Legajo 29, Expediente 2.

²⁷ Para comienzos del siglo XX, Olmos era propietario de cinco grandes establecimientos rurales con una superficie superior a las 200.000 hectáreas, en las cuales llegaron a pastar casi 50.000 novillos (Mayol Laferrere, 2008:11-12).

Sin duda, el nuevo régimen de la propiedad estimuló su circulación pero a partir de una distribución muy concentrada del suelo. Es importante destacar que los aspectos más singulares que caracterizaron al marco normativo dieron por resultado una innovación original, aunque en un sentido diferente al que se propusieron los impulsores del cambio.

La reforma fue ideada para incrementar la circulación y las inversiones en los inmuebles, con el fin de dismantelar el patrón tierra extensiva que dominaba la producción agraria argentina. Aunque algunos de los miembros más lúcidos de la elite, que controlaba el Estado, comprendieron que esas modificaciones no eran suficientes para garantizar el logro de este último objetivo, consideraban aquellas medidas un punto de partida ineludible (Avellaneda, 1915:183).

Es posible sostener, en cambio, que la consecuencia más significativa de la reforma se manifestó en las posibilidades que la mayor liquidez de la tierra brindó para canalizar recursos en torno de uno de los factores clave de la economía agraria. En este sentido, habría que indagar si ésta fue una alternativa para financiar la expansión de la producción de fines del siglo XIX y comienzos del XX. Pero esta cuestión excede los objetivos propuestos con este artículo.

Además, la investigación permitió identificar algunas circunstancias específicas que influyeron en la definición legal de la propiedad y en la consolidación del latifundio. En relación con este último, la sanción de la constitución y la dificultad para definir la propiedad pública crearon las condiciones para que a través de la legalización de títulos precarios se conformara el dominio sobre grandes extensiones dentro del espacio indagado.

Asimismo, la disputa entre la nación y las provincias, por las tierras de la frontera, prolongó la indefinición del marco normativo, favoreciendo una postura ambigua ante los alcances de los derechos precarios. En última instancia, estos podían usarse para frenar las pretensiones de otras jurisdicciones.

También, el estudio sirvió para destacar algunas de las consecuencias más importantes que tuvo el régimen mixto de propiedad pública. En particular, su sanción incrementó la ingerencia de los gobiernos provinciales en la materia y, por lo tanto, en cada uno de las jurisdicciones se definieron recorridos diferentes.

En el caso del Estado cordobés, la intervención desplegada apuntó a frenar el procedimiento de confirmación de títulos para convertirse en el principal protagonista del

proceso de implantación de la propiedad privada sobre la región pampeana que quedó dentro de sus límites.

En el artículo se revisaron los efectos de las políticas públicas que apuntaron a bajar los costos de titulación y facilitar el acceso. En principio esas medidas resultaron parcialmente efectivas; pues, si bien el número de propietarios creció significativamente, no alcanzó para modificar sustantivamente el reparto que se conformó entre los particulares con anterioridad a su ingerencia.

Como se demostró a lo largo de este escrito, ese resultado obedeció a que al intensificar el gobierno la enajenación de sus tierras sobrepasó la capacidad de absorción de los compradores, favoreciendo a los que dispusieron de acceso al crédito institucional, ya que les permitió extender en el tiempo los plazos de pago.

En tanto, la velocidad a la que se llevó a cabo la enajenación del patrimonio público dependió de la forma en que se resolvieron los problemas respecto de la propiedad fiscal y las limitaciones del régimen mixto resultante. Ambas, impulsaron a los gobiernos a desprenderse con rapidez del suelo ubicado en sus confines territoriales.

Bibliografía

- Arcondo, A.; "Tierra y política de tierras en Córdoba". *Revista de Economía y Estadística*, N° 3/4, 1971, pp.13-44.
- Avellaneda, N.; *Estudio sobre las leyes de tierras Públicas*. Buenos Aires, La Facultad, 1915.
- Banzato, G.; *La expansión de la frontera bonaerense. Posesión y propiedad en Chascomús, Ranchos y Monte, 1780- 1880*. Bernal, Universidad Nacional de Quilmes, 2005.
- Brussa, C.; Cánovas, V.; Prosdócimo, C.; *La tierra y el mundo agrario a través de su legislación. La provincia de Córdoba en el siglo XIX*, Córdoba, Centro de Estudios Históricos, 2001.
- Cárcano, M.; *Evolución histórica del régimen de la tierra pública 1810-1916*. Buenos Aires, Eudeba, 1972.
- Cohen, J.; "Institutions and Economic Analysis", en: Rawsky, Thomas G., (et.al.), *Economics and the historian*, California, University of California Press, 1996, pp. 60-84.
- Congost, R.; *Tierras, leyes, historia. Estudios sobre "la gran obra de la propiedad"*. Barcelona, Crítica, 2007.
- D'agostino, V. "Mercados de tierras en el "nuevo sur": los partidos de Arenales y Ayacucho entre 1824 y 1885". Mar del Plata: [CD] XX Jornadas de Historia Económica, 2006.
- Ferrari, M.; Caldarone, A.: "Transacciones sobre tierras públicas 1855-1880. La Mesa de Hacienda", Córdoba, Facultad de Filosofía y Humanidades, Inédita, 1988.
- Ferreira, A.; "Estado y mercado de tierras en Córdoba, 1820-1855", en: *Estado, mercado y sociedad*. Córdoba, Centro de Estudios Históricos " Profesor Carlos S.A. Segreti", 2000, pp.33-90.

- Gelman, J.; “Derechos de propiedad, crecimiento económico y desigualdad en la región pampeana, siglos XVIII y XIX”, en: *Historia Agraria*, N° 37, 2005, pp.467-488.
- Infesta, M.; *La pampa criolla. Usufructo y apropiación privada de tierras públicas en Buenos Aires, 1820-1850*. La Plata, Publicación del Archivo Histórico de la Provincia de Buenos Aires, 2003.
- Libecap, G.; “Property Rights in Economic History: Implications for Research”, en: *Explorations in Economic History*, 23, 1986, pp. 227-252.
- Martínez Paz, E.; *Dalmacio Vélez Sarsfield y el código civil argentino*. Córdoba, Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, 2000.
- Mascioli, A.; “Caminos de acceso al usufructo y propiedad legal de la tierra en la frontera bonaerense. Dolores 1798-1860”, en: *Quinto Sol*, Año 6, N° 6, 2002, pp. 69-106.
- Mayol Laferrere, C.; *Estudios de la infraestructura agropecuaria y explotación de una estancia argentina en el decenio 1906-1915*. Córdoba, Junta Provincial de Historia, 2008.
- Moreyra, B.; *La producción agropecuaria cordobesa, 1880-1930*. Córdoba, Centro de Estudios Históricos, 1992.
- Ozlak, O.; *La formación del Estado argentino. Orden, progreso y organización nacional*. Buenos Aires, Emecé, 2009.
- Reydon, B.; Plata, L.; “La intervención en el mercado de tierras: posibilidades y limitaciones”, en Reydon, B.; Ramos, P. (org.) *Mercado y políticas de tierras*. San Pablo, UNICAMP/Instituto de Economía, 1996, pp. 25-72.
- Río, M.; Achaval, L.; *Geografía de la Provincia de Córdoba*. Buenos Aires, Compañía Sudamericana de Billetes de Bancos, Vol. II, 1905.
- Romano, S.; “Transacciones sobre propiedades rurales. Córdoba, 1830-1855”, en: *Cuadernos del Colegio de Agrimensores de la Provincia de Córdoba*, 1989.
- Sábato, H.; *Capitalismo y ganadería en Buenos Aires, la fiebre del lanar 1850-1880*. Buenos Aires, Sudamericana, 1989.
- Sábato, J.; *La clase dominante en la Argentina moderna, formación y características*. Buenos Aires, Grupo Editorial Latinoamericano, 1988.
- Sánchez Torres, F.; Fazio Vargas, A.; López Uribe, M.; “Conflictos de tierras, derechos de propiedad y el surgimiento de la economía exportadora en el siglo XIX en Colombia”, *Documento CEDE* 19, Edición electrónica, 2007.
- Sanz Villarroya, I.; “Derechos de propiedad y crecimiento económico en Argentina: 1875-1990”, en *Investigaciones y Ensayos*, N° 57, Academia Nacional de la Historia, 2008, pp. 329-364.
- Scobie, J.; *Revolución en las pampas. Historia social del trigo argentino 1860-1910*. Buenos Aires, Solar, 1982.
- Solberg, C.; “Rural unrest and agrarian policy in Argentina, 1912-1920”, en: *Journal of Inter-American studies and World affairs*, 1971, pp.18-52.
- Taylor, C.; *Rural life in Argentina*. Baton Rouge, Louisiana University Press, 1948.
- Tognetti, L.; “La banca comercial en la segunda mitad del siglo XIX. Córdoba, 1860-1890”, en: *Travesías*, N° 3/4, 2003, pp. 29-44.
- Tognetti, L.; “Los directores del Banco Provincial de Córdoba y la problemática del crédito en la segunda mitad del siglo XIX en Córdoba”, en: *Anuario*, N° 4, Escuela de Historia, Universidad Nacional de Córdoba, 2006, pp. 29-43.

- Tognetti, L.; “Los derechos de propiedad en la frontera de Córdoba, Santa Fe y Buenos Aires a fines del siglo XIX”, en: *Anuario*, N° 7, Escuela de Historia, Universidad Nacional de Córdoba, en prensa, 2008.
- Tognetti, L.; “La propiedad pública provincial sobre la tierra y los derechos de propiedad privada durante la expansión de la frontera. El caso de la región pampeana cordobesa 1860-1880”, ponencia presentada a Encuentro Bicentenario Perspectivas, Debates y Desafíos para las Ciencias Sociales, Tandil, Buenos Aires, 2010 a.
- Tognetti, L.; “Expansión de la frontera, tierra pública y conformación del mercado inmobiliario en un espacio del región pampeana argentina en la segunda mitad del siglo XIX”. *Naveg@merica. Revista electrónica de la Asociación Española de Americanistas* [en línea]. 2010, N° 4. Disponible en <<http://revistas.um.es/navegamerica>>. [Consulta: 15-10-2010]. ISSN1989-211X, 2010 b.
- Tognetti, L.; “Las transacciones inmobiliarias rurales en la frontera sur de Córdoba, Río Cuarto 1860- 1880”, ponencia presentada a XXII Jornadas de Historia Económica Argentina, Río Cuarto, 2010 c.
- Valencia, M.; *Tierras Públicas tierras privadas. Buenos Aires 1852-1876*. La Plata, Editorial de la Universidad Nacional de La Plata, 2005.
- Walter, J.; *La conquista del desierto*. 2ª Edición, Buenos Aires, Círculo Militar, 1964

Como citar este artículo

TOGNETTI, Luis Alberto

“Derechos de propiedad, latifundio y circulación de la tierra de la región pampeana cordobesa, en la segunda mitad del siglo XIX”. *Estudios Rurales. Publicación de Centro de Estudios de La Argentina Rural*. Bernal, Vol. 1 N° 1, 2011. ISSN: 2250. (página 108-137)

Descriptor: derechos de propiedad, mercados de tierra, latifundio, región pampeana.

Fecha de entrega: Octubre 2011
Fecha de aprobación: Diciembre 2011

**Algunas reflexiones sobre el *Informe sobre máquinas
agrícolas* de Alexis Peyret**

Laurent Dornel

Université de Pau et des Pays de l'Adour, Francia
(Traducción de Adrián Blázquez)

Resumen

El presente artículo reflexiona en torno al *Informe sobre máquinas agrícolas* de Alexis Peyret (1890), que se inscribe en el interés que evidencia este francés -de origen bearnés- establecido en la Argentina desde 1855, en las relaciones entre inmigración, colonización y desarrollo de la agricultura en el país. El *Informe*, más rico que un simple escrito técnico, refleja una larga práctica de las cuestiones agrarias y la profunda creencia en los beneficios de la ciencia y de la técnica, por consiguiente en el Progreso, que la emigración, y por consiguiente la inmigración, están destinados a difundir.

Palabras claves: Alexis Peyret, maquinaria agrícola, tecnología, desarrollo tecnológico.

Abstract

This article makes a attentive consideration about the *Informe sobre máquinas agrícolas* of Alexis Peyret (1890), which is part of the interest that have this French of Bearn established in Argentine from 1855 in relations between immigration, settlement and development of agriculture in the country. Richer than a simple technical writing, the report reflects a long practice of agricultural issues and a deep belief in the benefits of science and technology, therefore in the progress, that the emigration, and consequently the immigration, are destined to disseminate.

Keywords: agricultural machinery, technology, technology development.

Introducción

En 1889, Alejo Peyret, que tenía 63 años y aún no había obtenido la nacionalidad argentina, es uno de los miembros de la Comisión Oficial enviada por el gobierno argentino a la Exposición Universal de París, ante la que representa asimismo a la provincia de Entre Ríos. Oficialmente se le encarga un informe sobre las últimas novedades en el campo de la maquinaria agrícola. Que un extranjero (aún cuando vivía en Argentina desde 1855) pueda ser designado para representar al país en el que vive plantea evidentemente ciertos interrogantes para un espíritu contemporáneo y permite reflexionar sobre la construcción de las identidades nacionales¹. Además de sus actividades oficiales, Peyret viaja (Bearne, Savoya), participa en numerosos congresos y disfruta de la vida cultural y festiva de París. Como siempre cuando va de viaje, toma notas que escribe en un cuaderno que ha sido encontrado junto a otros, y que se conserva en el archivo del Museo histórico regional de la Colonia de San José, colonia de la que fue administrador y director a partir de 1857. Junto a su *Informe sobre las máquinas agrícolas*², sus *Notas de Viaje a Europa*³ constituirán la fuente principal de este trabajo⁴.

Lo que se pretende demostrar aquí es que el informe sobre la maquinaria agrícola encomendado a Peyret va mucho más allá de un simple informe técnico: se inscribe, en realidad, en una larga práctica de las cuestiones agrarias y se articula estrechamente con lo que fue una de las preocupaciones mayores de Peyret, es decir, las relaciones entre inmigración, colonización y desarrollo de la agricultura en Argentina. Este *Informe...* se integra, por otra parte, en una profunda creencia en los beneficios de la ciencia y de la técnica y más generalmente en el Progreso, ese Progreso que la emigración, y por consiguiente la inmigración, están destinados a difundir.

¹ No obstante existe un precedente, pues ya en 1867 el gobernador de Buenos Aires, Bartolomé Mitre, había nominado al geólogo francés Martín de Mussy representante de la Argentina a la Exposición Universal de París.

² *La República Argentina en la Exposición universal de París de 1889 Colección de informes reunidos por el delegado del gobierno*, Paris, Impr. Mouillot, 1890, vol 2, p.383-518. Una parte al menos se encuentra en la biblioteca del Colegio Nacional del Uruguay donde Peyret enseña durante años.

³ Alexis Peyret, *Notes de voyage en Europe 1889-1891*, texto comentado y presentado por Adrián Blázquez, Éditions Cairn, 2010.

⁴ Debo precisar que el presente trabajo no es sino un *work in progress* ya que no he comenzado sino muy recientemente a trabajar sobre Peyret y más generalmente sobre la emigración hacia Argentina.

Peyret, “especialista” de la agricultura

A partir de finales de los años 1840, Alejo Peyret se muestra interesado por los problemas agrícolas. Propone así, recuerda Adrián Blázquez, “la creación en Francia de colonias agrícolas de pequeños propietarios, organizados en asociación de tipo cooperativo, que aportarían a los agricultores los medios financieros y los progresos técnicos necesarios a su desarrollo”. En 1857, Urquiza confía a Peyret la misión de fundar y administrar la Colonia de San José. Se trata “de abrir camino al programa de poblamiento y de colonización agrícola de Argentina previsto por la Constitución de 1853”⁵.

San José representó a la vez para Peyret una escuela y un laboratorio, como atestiguan los archivos conservados en el Palacio Urquiza así como en el Museo de la inmigración de San José. Centenares de cartas, informes, notas diversas, demuestran la intensa actividad desarrollada por Peyret para poner en obra un nuevo tipo de Falansterio. Propone, a comienzos de los años 1860, lanzar la explotación del maní para la producción de aceite [“maní para aceite”] o de cebada para la producción de cerveza [“cebada para hacer cerveza”]. Subraya por otra parte que “es preciso introducir máquinas en la colonia para poder hacer el cultivo en grande escala”⁶. Propone igualmente la creación de una escuela de agricultura:

“En Francia, en Inglaterra, en Alemania, son muy numerosas las instituciones de esta clase. La colonia necesita una, no digo solo la colonia sino la provincia. El lugar más aparente para ponerla, es la colonia porque es allá donde se podrán hacer mejor experimentos en mayor escala. No hay mejor enseñanza que la práctica, no hay mejor lección que el ejemplo”⁷.

Esta actividad intensa y proteiforme explica que desde los años 1870, Peyret tenga ya una reputación de experto en materia agrícola. Más tarde, en febrero de 1887, va a ser nombrado por el Presidente de la República consejero del Ministerio de Agricultura para el desarrollo de la colonización agraria. En 1889, publica, en francés y en español, *Una visita a las colonias de*

⁵ A. Peyret, *Notes...*, *op.cit.*, p.12.

⁶ Archivo Histórico del Palacio San José, Caja 14, carpeta 107: “Medios para fomento de la Colonia”, fuente proporcionada por Adrián Blázquez. El documento ha sido recientemente reclasificado como Caja 23, Carpeta 107. He hallado lo que parece ser la copia de esa carta dentro de uno de los libros de correspondencia de Peyret conservados en el Archivo del Museo histórico regional de la Colonia de San José.

⁷ *Ibid.*

la República Argentina, y es nombrado *Inspector General de Tierras y Colonias de la República*, cargo que ocupará hasta 1899.

El Informe sobre las máquinas agrícolas

La Exposición Universal de 1889, además de celebrar el centenario de la Revolución Francesa, tenía también, y sobre todo, por finalidad, como todas las exposiciones universales precedentes, de exaltar el Progreso científico y técnico, nueva religión de la segunda mitad del siglo XIX. Pascal Ory⁸ ha subrayado que fue, en cierta manera, la puesta en práctica del san-simonismo y del positivismo, positivismo del que sabemos fue un componente esencial de la ideología republicana que triunfa por entonces. De manera más general, la exposición demuestra mejor que nunca los lazos entre mecanización, progreso y evolución de las mentalidades que habían formado el corazón de la filosofía de las Luces⁹ (cf. Diderot, *Encyclopédie*, Parte técnica). Se teje así un lazo casi consubstancial entre República y Progreso científico, un lazo que Argentina parece haber reivindicado también para sí misma. Es, en efecto, la primera vez que Argentina participa oficialmente en una Exposición universal: su presencia en Francia le permite afirmar tanto la estabilidad de su joven régimen republicano como la fuerza y la rapidez de su expansión económica¹⁰, encontrar su plaza en el modernismo económico y político de Europa, mejorando a la vez su imagen de marca¹¹: la documentación conservada en el Archivo General de la Nación demuestra que la Exposición Universal se concibe igualmente como la ocasión de atraer nuevos inmigrantes¹².

Las máquinas agrícolas son presentadas en la Galería de Máquinas, considerada como el pabellón más bello. Estructura metálica la más importante de Europa hasta su destrucción en 1909, la Galería pudo ser así comparada por Huysmans a una catedral del siglo XIX. Peyret,

⁸ *Les Expositions universelles de Paris : panorama raisonné, avec des aperçus nouveaux et des illustrations des meilleurs auteurs*, Paris, Ramsay, 1982.

⁹ Bertrand Gille (dir), *Histoire des techniques*, Paris, Gallimard, Pléiade, 1978 (especialmente la parte que trata sobre « La Révolution industrielle », redactada por B.Gille).

¹⁰ Sobre ese tema, Raquillet, Pauline, “L’Argentine à l’Exposition Universelle de 1889”, *Histoire et Sociétés de l’Amérique latine*, n°9, Paris, ALEPH, nov.1997 ; pp.109-119.

¹¹ Los representantes de la Argentina en París, ya se trate de Peyret, pero también de John Lelong, Léon Walls, Gabriel Carrasco y por supuesto Santiago Alcorta, son infatigables propagandistas que no cesan de cantar las alabanzas de la Argentina, presentada como un nuevo Eldorado.

¹² AGN, Sala X, Carta de Peyret comentada por Julio Victorica (16 de setiembre de 1887)

en sus *Notas de viaje*, se maravilla ante la belleza de esta Galería. Con vistas a la redacción de su Informe, la visita en múltiples ocasiones; pero lee igualmente mucho, consulta, asiste a conferencias, encuentra a los fabricantes a los que pide las notas técnicas y demás detalles sobre el funcionamiento de innumerables máquinas. Las *Notas* permiten comprender la génesis del *Informe*, cuya redacción parece haber comenzado en marzo de 1890. Mientras tanto, Peyret ha devorado tratados técnicos, como los de Grandvoinet¹³ y Hervé Mangon¹⁴, ha leído el informe de Aristide Rey sobre la enseñanza agrícola¹⁵ y consultado las revistas especializadas como *Le Mouvement agraire*¹⁶ o el *Journal d'Agriculture*. Se entrevista con Daniel Ballet, economista y profesor especialista en las aplicaciones científicas en la industria o con Alfred Debains, profesor de agronomía que trabaja en la publicación de un estudio sobre las máquinas agrícolas¹⁷; visita el Conservatorio Nacional de Artes y Oficios para escuchar conferencias, como la de Charles de Comberousse (1826-1897) sobre el genio rural, así como a la Sociedad nacional de Agricultura. Visita igualmente la granja modelo de Noisiel, donde tiene lugar un concurso de máquinas agrícolas y donde están presentes los principales fabricantes de éstas: Word, Massey, MacCormick, Johnston, Osborne, Albaret, etc.

En una palabra, Peyret, que no es por tanto un ignorante en la materia, reactualiza sus conocimientos para redactar un informe que pretende informar claramente a los responsables políticos argentinos.

Al menos de ser un apasionado por el tema, un informe sobre maquinaria agrícola no constituye para el historiador un dominio particularmente excitante. Y no obstante, el de Peyret atrae. La presentación de las máquinas está realizada según la clasificación de

¹³ Grandvoinet, J. A., Exposition internationale (1878 ; Paris). Agriculture III, *Le Génie rural, machinerie agricole, dynamomètres, charrues, scarificateurs*, Rapports sur l'Exposition universelle de 1878, Paris, E.Lacroix, 1879.

¹⁴ *Traité de Génie rural*, Paris, Dunot, 1875. Mangon es ingeniero en jefe de Puentes y Caminos, profesor en la Escuela de Puentes y Caminos y en el Conservatorio de Artes y Oficios. Miembro de la Academia de Ciencias a partir de 1872, es ministro de agricultura durante el efímero gabinete Brisson (abril-noviembre de 1885). He encontrado el tercer volumen de este Tratado -del cual Peyret dice en sus Notas que él lo ha comprado por 40 francos- en los Archivos del Museo Histórico Regional de la Colonia San José.

¹⁵ *Rapport fait au nom de la commission chargée d'examiner la proposition de loi de M. Aristide Rey et plusieurs de ses collègues, ayant pour objet l'enseignement agricole*, par M. Aristide Rey,... (28 décembre 1888.) Chambre des députés. 4e législature. Session extraordinaire de 1888. N° 3469.

¹⁶ Revista que Peyret consulta particularmente en lo de su amigo socialista Joseph Daumas.

¹⁷ Debains, Alfred, *Les Machines agricoles sur le terre*, Paris, Société d'éditions scientifiques, 1893-1895

Grandvoinet, es decir que Peyret adopta los cuadros taxonómicos franceses. En particular, las descripciones técnicas de las máquinas van siempre precedidas de una nota histórica que pone en perspectiva las innovaciones técnicas y demuestran que Peyret no es un simple compilador. Así, en la sección consagrada a las segadoras, evoca las descripciones de los trabajos agrarios de los Galos por Plinio el Anciano. En Peyret, todo envía a la historia. Este informe, a pesar de su apariencia austera y puramente técnica, está lejos de ser algo neutro: Peyret, en torno a una descripción, da muy a menudo su opinión. Desde las primeras páginas, señala que la mecanización presenta en realidad un coste despreciable a causa de la mejor calidad del trabajo realizado. En la sección consagrada a la cultura con máquinas a vapor (“labranza a vapor”) escribe que estas últimas

“aplicada[s] en las condiciones convenientes, es más económica que la labranza con animales. [...] El trabajo es más hondo y más eficaz que el de los instrumentos ordinarios. Las labores pueden hacerse más pronto y escogiendo mejor el tiempo oportuno. Las cosechas son más abundantes con el mismo abono, sobre todo en las tierras fuertes y arcillosas y en los suelos que requieren una aereación enérgica”.

Más adelante escribe igualmente: “me ha parecido siempre que el cultivo a vapor podría aplicarse ventajosamente en las grandes planicies de la República Argentina, con tanto más razón que ya se hizo la experiencia” (p.402). Evocando las “sembradoras”, insiste en particular sobre la de M.Strawson,

“un instrumento excelente para las grandes explotaciones, en las cuales, como en la República Argentina, el cultivo no puede ser sino extensivo, es decir, tan compendiado como fuera posible, reduciéndose a preparar la tierra rápidamente, sembrar lo mismo – y en seguida cosechar”.

El *Informe sobre las máquinas* es pues para Peyret la ocasión de exponer de cierta manera su visión sobre la agricultura, afirmando así: “Actualmente puede la República Argentina no necesitar un cultivo intensivo, al menos en la mayor parte de su extensión; pero ha de llegar el día en que ese modo de cultivo ha de imponerse, como en los países de civilización mas antigua”.

Estudiando las cosechadoras (“segadoras trilladoras”), recomienda su utilización en Argentina. En las secciones consagradas a los “locomóviles”, a las “máquinas para hacer caminos” o a los “ferrocarriles” se aprecia claramente su conocimiento de las limitaciones técnicas de la

agricultura argentina. Subrayando los progresos realizados después de la Exposición de 1878, parece inquietarse por la brecha existente entre los avances técnicos europeos y de los Estados Unidos, por un lado, y la insuficiente mecanización de la agricultura argentina, por otro. Recuerda, sin embargo, que la República Argentina “se hizo notar sobre todo por sus procedimientos para la conservación de carnes por medio de congelación”. De manera bastante clarividente, Peyret señala la eficacia remarcable de las máquinas norteamericanas: “Échase de ver allí el genio práctico de ese pueblo, que busca solo lo necesario sin fijarse en la superfluo, lo que permite establecer por precio barato sus máquinas, que remite a todos los mercados del globo”.

Europa retrocede ante los Estados Unidos, país nuevo por excelencia, convertido desde hacía poco en la primera potencia industrial mundial; Peyret parece haber comprendido el sentido de la internacionalización de la economía entonces en curso; un pie en el continente americano, el otro en Europa, percibe de manera bastante lúcida, a nuestro parecer, lo que Suzanne Berger ha llamado “nuestra primera globalización”¹⁸. La conclusión de este largo y exhaustivo informe permite a Peyret expresar sus convicciones profundas: estamos ante una verdadera oda al progreso.

Una oda al progreso

Las máquinas agrícolas se inscriben para Peyret en ese largo combate entre el hombre y la naturaleza, iniciado bajo los auspicios divinos desde tiempos prehistóricos :

“Tal es la enumeración y descripción forzosamente incompleta de las máquinas agrícolas que figuraron en la Exposición Universal; tal es el conjunto de instrumentos poderosísimos con los cuales la industrial humana acomete, vence, doma la naturaleza rebelde y lleva a cabo la explotación del globo sobre el cual fue arrojada por una potencia invisible é incognoscible.”

¹⁸ Berger, Suzanne, *Notre première mondialisation. Leçons d'un échec oublié*, Le Seuil (« La République des Idées »), 2003.

Para Peyret, los progresos técnicos, en este caso los que conciernen a la actividad agrícola, son signos del genio humano. El hombre, a través de la ciencia, construye un futuro glorioso. Peyret expresa aquí un positivismo que comparten entonces las élites republicanas francesas. La conclusión es, nos parece, un homenaje a Saint-Simon: “Al contemplar tantas maravillas, no tarda uno en convencerse de que tenía razón aquel pensador contemporáneo, cuando dijo que el paraíso terrestre no estaba atrás, sino delante de nosotros, que no era una utopía del pasado, sino una realidad del porvenir. »

A comienzos del siglo XIX, Saint-Simon había escrito : « *L'âge d'or du genre humain n'est point derrière nous, il est au-devant, il est dans la perfection de l'ordre social* »¹⁹. Ciertamente es que el san-simonismo abre el camino a una religión del progreso industrial, pero los san-simonianos conceden una gran atención al mundo rural, “apelando muy pronto a la creación de un *Crédit foncier*, organismo público que aseguraría la publicidad de la tierra, facilitaría el crédito inmobiliario y liberaría al mundo rural del todopoderío de los grandes propietarios fundiarios”²⁰.

Oda al progreso y por lo mismo a la ciencia:

“La ciencia, y sobre todo la ciencia mecánica, he ahí el libertador, el verdadero redentor del linaje humano! Transportemos, pues, todas sus aplicaciones a la República Argentina, para recuperar el tiempo perdido, poniéndonos a la altura de los países donde nació y se desarrolló de un modo tan poderoso”

El informe sobre las máquinas se ha convertido en unas líneas, en la ocasión para Peyret, de presentar un “programa” tanto filosófico como económico! Se trata pues de trasladar hacia Argentina las ventajas de la ciencia para construir una sociedad nueva. Repetidamente en sus *Notes de voyage*, Peyret proclama que Argentina, y la América en general, representa el porvenir : “*L'Europe en décadence. L'Amérique se lève et lui impose sa loi* »²¹. Que Argentina sea un país de porvenir, es para Peyret una vieja convicción. En un texto autobiográfico

¹⁹ *De la réorganisation de la société européenne*, 1814, citado por Musso, Pierre, “Le philosophe du nouveau monde industriel”, dans *Le siècle des saints-simoniens. Du Nouveau christianisme au canal de Suez*, sous la direction de Nathalie Coilly et Philippe Régner, Bibliothèque Nationale de France, 2006, p.29.

²⁰ Coilly, Nathalie « Heurs et malheurs du saint-simonisme rural », *Le siècle des saints-simoniens, op.cit.*, p 137.

²¹ *Notes...*, *op.cit.*, 12 août 1889.

titulado “*Les aventures d’un bachelier en Amérique*”, publicado en la *Revue Illustrée du Rio de la Plata*²² en marzo y abril de 1892, en el que cuenta su salida forzosa hacia América en 1852, escribe que:

“los países del Plata están destinados a ser el futuro del mundo. La República ha sucumbido en Europa, pero triunfa o triunfará en América. Adios, entonces vieja Europa decrepita, que no sabe otra cosa que producir Papas y emperadores. ¡Yo te dejo, me voy al país del sol y de la libertad!”²³

Pero para instaurar esta “agricultura verdaderamente científica” que él desea ardientemente, es necesario un cambio en las mentalidades rurales en Argentina. Pero ¿cómo hacerlo? Atrayendo inmigrantes europeos más abiertos al progreso... “Para vencer el desierto, escribe, el despoblado país que nos rodea, que nos domina, necesitamos acudir a todas las fuerzas mecánicas, y especialmente de la mecánica agrícola”.

El tema de la mecanización agrícola se articula pues con el de la inmigración y el de la emigración. Comprendemos así mejor por qué Peyret, con ocasión de la Exposición Universal, se transforma en agente de emigración más o menos oficial.

En efecto, durante su estancia en Europa Peyret distribuye folletos de propaganda sobre las colonias de Entre Ríos, intenta discretamente reclutar más Saboyanos y, sobre todo, interviene en varios congresos²⁴: en el IV Congreso Internacional de Geografía, presenta una larga “Communication sur la colonisation et l’immigration dans la République Argentine”. Retomando los posicionamientos de Alberdi, subraya (p.261) que

“No puede existir institución política en un país casi desierto; el desierto excluye el progreso, la libertad, todas las instituciones de la sociabilidad humana. Actualmente la colonización está en todas partes a la orden del día

²² Fundada en setiembre de 1889 luego de la Exposición universal. Citado en: *Alexis Peyret. De Serres-Castet à Buenos Aires*, Centre Social Alexis Peyret, Editions Gascogne, 2002, p.21.

²³ “Les pays de la Plata sont destinés à être l’avenir du monde. La République a succombé en Europe, mais elle triomphe ou triomphera en Amérique. Adieu donc, vieille Europe décrépète, qui ne sait que produire des Papes et des Empereurs. Je te quitte, je m’en vais au pays du soleil et de la liberté !” .

²⁴ El no es el único en opinar en ese sentido: en el “Congrès international de l’intervention des pouvoirs publics”, LeLong presenta una ponencia (“La République argentine et l’émigration”) para luchar, según afirmaba, contra las ideas nefastas que circulan en Francia en relación a la emigración hacia la Argentina. Gabriel Carrasco, publicista argentino, pronuncia una conferencia titulada “Cause et statistique de l’émigration et de l’immigrations dans la République Argentine”. Están presentes igualmente Léon Walls, director del *Courrier de la Plata* y Santiago Alcorta, ex-ministro, delegado extraordinario del gobierno argentino.

en el conjunto de la República: todos desean colonizar y desarrollar la agricultura”.²⁵

En un momento de esta intervención realiza esta remarca premonitoria: “el país experimenta una verdadera transformación: de pastoral que era se tiende a convertir en más agrícola (...) En un momento dado nos veremos obligados a hacer un cultivo intensivo”²⁶. Y concluye proclamando: “perseguiamos todos el mismo fin: la unidad económica del mundo y la fraternidad de todos los pueblos”²⁷. Durante el *Congrès International de l’Intervention des Pouvoirs Publics dans l’émigration et l’immigration* (agosto de 1889), pronuncia igualmente una vibrante defensa en favor de la emigración, “ley fatal, o si se quiere, providencial”. Y declara así:

“la solidaridad de las naciones, afirmada por la religión, demostrada por la ciencia económica, supone, pues, la emigración y la colonización de todos los lugares habituales de nuestro planeta... Los males que atormentan a la vieja Europa no tienen otro remedio, al menos por el momento, sino la emigración y la colonización”²⁸.

Lo vemos claramente: no se trata ya únicamente de la aplicación del artículo 25 de la Constitución²⁹ o de la Ley de inmigración y colonización de Avellaneda de 1876, sino de una convicción profunda, de una visión global del mundo, un mundo móvil³⁰, en gestación, abierto, totalmente opuesto al de aquella Francia de la que proviene y que por entonces visita sin verdadera nostalgia.

Conclusión

²⁵ “Il ne peut y avoir d’institution politique dans un pays presque désert ; le désert exclut le progrès, la liberté, toutes les institutions de la sociabilité humaine. Actuellement, la colonisation est partout à l’ordre du jour dans toutes la République : tout le monde cherche à coloniser et à développer l’agriculture”.

²⁶ “le pays subit une véritable transformation : de pastoral qu’il était, il tend à devenir de plus en plus agricole. [...] A un moment donné, on sera obligé de faire de la culture intensive”.

²⁷ “Nous poursuivons tous le même but : l’unité économique du globe et la fraternité de tous les peuples”.

²⁸ “La solidarité des nations, affirmée par la religion, démontrée par la science économique, suppose donc l’émigration et la colonisation de toutes les parties habituelles de notre planète... Les maux qui tourmentent la vieille Europe n’ont d’autre remède, au moins pour le moment, que l’émigration et la colonisation”

²⁹ “El Gobierno federal fomentará la inmigración europea; y no podrá restringir, limitar ni gravar con impuesto alguno la entrada en el territorio argentino de los extranjeros que traigan por objeto labrar la tierra, mejorar las industrias, e introducir y enseñar las ciencias y las artes”.

³⁰ En la conclusión del Informe cita a Stuart Mill: “El hombre, dijo Stuart Mill, no dispone más que de una cosa, y es el movimiento”.

Peyret es un representante bastante extraordinario de aquella emigración de élites que se sintió atraída hacia Argentina (Martin de Moussy, Paul Groussac, Alfred Ebelot), y que permitió numerosas transferencias culturales y técnicas. Si Francia es su patria, Argentina es su tierra de elección. Pero la cuestión de la nacionalidad no parece preocuparle: sus discursos parisinos de 1889 nos presentan un hombre imbuido de una forma de cosmopolitismo humanista y socialista.

Finalmente, se trata de un filósofo que redacta un *Informe sobre las máquinas agrícolas*, que propone una curiosa mezcla entre utopía y pragmatismo. Agricultura, progreso mecánico e inmigración están indisolublemente unidos. De la fundación de la colonia San José a la presencia de Peyret en la Exposición Universal, el trayecto de éste es perfectamente coherente. Pero Peyret, sin dejar de ser un hombre de su tiempo, apasionadamente atraído por el progreso y la ciencia, parece no comprender que el declive demográfico francés se ha convertido en un obstáculo mayor para la emigración, Francia es ya por entonces un país de inmigración, de lo que no parece darse cuenta. De la misma manera, Peyret imagina una sociedad de colonos propietarios en un momento en el que el modelo de colonización parece llegar a sus límites. Cierto es que los migrantes continúan siendo atraídos por Argentina, pero ya casi no se reclutan en Francia. Y sobre todo, como lo ha subrayado Noemí Girbal, las tierras públicas fértiles ya no están disponibles a partir de los años 1870-1880³¹. De esta manera, lejos de favorecer una agricultura de colonos, la mecanización que Peyret desea no hará sino reforzar

³¹ “La terre publique était octroyée comme récompense militaire aux *conquêteurs du désert* dans leur lutte contre les indigènes, et la vente des meilleurs terrains réalisés par l’État pour éponger ses déficits contribuèrent à dissocier les processus de conquête et de colonisation du territoire argentin [...] alors que la législation incitait au peuplement, les faits montraient bien les limites de la colonisation et des terres disponibles, limites qui allaient convertir l’immigrant en travailleur, fermier ou métayer de la terre des autres” [“La tierra pública era otorgada como recompensa militar a los *conquistadores del desierto* en su lucha contra los agorígenes, y la venta de las mejores tierras realizada por el Estado para enjugar sus déficits contribuirán a disociar los procesos de conquista y de colonización del territorio argentino [...] aunque la legislación incitaba al poblamiento, los hechos muestran los límites de la colonización y de las tierras disponibles, límites que iban a convertir al inmigrante en trabajador, agricultor o aparcerero en tierras ajenas”] Girbal, Noemí, “Homme sans terre, terre sans homme. Immigration et propriété terrienne dans l’histoire argentine”, *La Nouvelle Revue Argentine*, p.49-57, n°1, sept.2008, p.52. Ver también Girbal, Noemí *Historia de la Agricultura Argentina a fines del siglo XIX (1890-1900)*, Fundación para la Educación, la Ciencia y la Cultura, Buenos Aires, 1982; Gaignard, Romain, *La Pampa Argentina. Ocupación-Poblamiento-Explotación de la Conquista a la crisis mundial (1550-1930)*, Ediciones Solar, Buenos Aires, 1989; Barsky, Osvaldo & Jorge Gelman, *Historia del Agro Argentino. Desde la Conquista hasta comienzos del siglo XXI*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana, 2009.

los aspectos negativos de una economía agro-exportadora devoradora de espacios, estructuralmente desigual y socialmente devastadora.

Reseña bibliográfica del libro Girbal-Blacha, Noemí. *Vivir en los márgenes. Estado, políticas públicas y conflictos sociales. El Gran Chaco Argentino en la primera mitad del siglo XX*. Rosario, Prohistoria Ediciones, 2011.

Por Alejandra de Arce

Becaria CONICET / Centro de Estudios
de la Argentina Rural (CEAR-UNQ)

En *Vivir en los márgenes. Estado, políticas públicas y conflictos sociales. El Gran Chaco Argentino en la primera mitad del siglo XX*, Noemí Girbal-Blacha analiza la vigencia de la Argentina rural y la estrecha relación del país con la producción primaria, vínculos que adquieren especial relevancia desde la consolidación del Estado Nacional a fines del siglo XIX. Reafirma asimismo -como lo ha hecho en otros escritos- que la construcción de la Argentina moderna, agroexportadora, remite al estudio de las relaciones entre la sociedad, el Estado y los actores sociales rurales. De allí en adelante, las prácticas políticas de los elencos dirigentes, no podrían desestimar la importancia económica y simbólica del agro en el desarrollo nacional. Sin embargo, la propuesta central de este libro apunta a revisar los desequilibrios regionales, que también son una consecuencia heredada de este mismo proceso, instituyente del liderazgo de la región pampeana en la economía argentina.

El planteo se renueva iluminando un espacio regional, con sujetos sociales particulares y políticas públicas concentradas en autoridades locales: el Gran Chaco Argentino. Entonces, *¿Cómo se vive en los márgenes territoriales del país?*¹ ¿Cómo recuperar las historias de quienes -lejos del poder central y de la política nacional- habitan en estos espacios liminales del desarrollo, construyendo día a día sus identidades más allá de las confrontaciones y denuncias? Son estos los interrogantes clave de este libro de Noemí Girbal-Blacha, quien construye un recorrido a través de la Historia Argentina de la primera mitad del siglo XX, trascendiendo el estudio de la rica y próspera región pampeana y trasladando el eje de análisis hacia el Nordeste Argentino (NEA). Este espacio, incorporado tardíamente y en condiciones desventajosas al modelo agroexportador -como afirma la autora- reclama la atención de la historiografía nacional.

¹ P. 18.

Como espacio regional marginal, y en su mayor parte constituido por territorios nacionales, el Gran Chaco Argentino, señala Girbal-Blacha, dependerá frecuentemente de las decisiones tomadas fuera de sus límites territoriales. Su inserción en el modelo de desarrollo agrario nacional se realizará a expensas de la explotación de los recursos naturales (forestales) y del medio ambiente. En tanto, quienes habitan en estos territorios, alejados de los grandes centros urbanos, representan una porción mínima de la población nacional. A mediados del siglo XX, son éstas -apunta la autora- áreas de migraciones internas e internacionales intensas, principalmente en la época de las cosechas, donde las condiciones de vida y el alcance de las políticas de mediano y largo plazo no registra impacto, transformándose en asistencialismo por parte del Estado.

En este contexto global, Noemí Girbal-Blacha explora los mencionados interrogantes, elaborando respuestas agudas y pormenorizadas, a través de la revisión de múltiples y variadas fuentes y una metódica interpretación. Con un llamado de atención acerca de las limitaciones del estudio de la multiplicidad de los actores obrantes en estos espacios -que no dejan “huellas” ni indicios, que se encuentran imposibilitados o inhabilitados para legar sus testimonios y vivencias (principalmente los habitantes originarios de los territorios)- el lector encontrará las distintas dimensiones de este análisis, en los cuatro capítulos que componen esta obra, a partir de los cuáles la autora aborda la complejidad de las “redes que se tejen entre los actores sociales, el Estado y las políticas públicas” en el NEA².

En el primer capítulo, “El escenario y sus actores”, el relato nos enfrenta al paisaje chaqueño, progresivamente sembrado de algodón, cultivo sostén del NEA desde los años veinte a la década de 1960. En estos tiempos, “años dorados del oro blanco”, Girbal sugiere –y demuestra- que se exige más desde los discursos públicos y privados a las familias agricultoras de la región, que la ayuda o auxilio que se les ofrece para mejorar sus condiciones de vida, de labor y/o defender sus intereses. Las posibilidades del progreso regional se cargan sobre sus espaldas. Esta situación estará vigente en los años treinta como durante la década peronista, cuando caudales de cartas remitidas a Juan D. Perón, a Eva Perón y a distintos funcionarios del gobierno nacional –que la autora estudia detenidamente- muestran otra cara de la “Nueva Argentina” que reclama sin cesar la mirada de Perón.

² P. 19.

En el segundo capítulo, “La organización de los Territorios Nacionales y las condiciones políticas en el Chaco”, la indagación y el análisis de la particular estructura del poder y la administración de la región se convierte en objetivo central. Con un orden jerárquico impuesto desde el Poder Ejecutivo Nacional (regido por la Ley 1532/1884 de Territorios Nacionales) y con poco margen de autonomía y ejercicio de la ciudadanía por parte de los habitantes, serán los Concejos Municipales, los Comisarios, los jueces de paz y las Comisiones de Fomento –especialmente éstos últimos- quienes detentarán y acumularán poder y autoridad en el Nordeste Argentino. Las tensiones políticas, los conflictos y enfrentamientos, evaluaciones de denuncias de fraude y persecuciones, formarán parte del ejercicio del control social de los gobiernos locales en los márgenes, del que la autora construye una elocuente semblanza.

Del relevamiento y estudio de las acciones y confrontaciones políticas referidas en el anterior apartado, el tercer capítulo centra su atención en “Los conflictos sociales y la autoridad”. Allí, Girbal-Blacha repasa los reclamos realizados por los habitantes “de los márgenes” al gobierno local y nacional, cuyas agencias reciben “pedidos y solicitudes, más o menos enérgicas”³. Las denuncias –muchas veces desoídas o descalificadas por las autoridades locales- refieren mayormente al mal desempeño de los funcionarios públicos (jueces de paz, Comisiones de Fomento) y a reiterados abusos de autoridad. Asimismo, registra las frecuentes solicitudes de ayuda social (con especial énfasis en el acceso a la educación pública y al trabajo digno para sustentar los hogares) como forma de apelar al postulado de *Justicia social* -esgrimido como idea fuerza del peronismo- y personificado e institucionalizado en Eva Perón y la Fundación que llevara su nombre. Muchas veces, los humildes remitentes, señala la autora, no conseguirán ser escuchados por Perón o Evita; sus cartas, testimonios de los límites del Estado benefactor, muestran los contornos marginales de la Argentina peronista como también la gran adhesión –y devoción- que generaban el presidente y su esposa.

Un cuarto capítulo registra la dimensión económica y la relevancia estratégica de la producción agraria (algodonera, forestal, tabacalera, yerbatera) para la inserción de la región en el modelo de desarrollo nacional vigente. En “Los productores locales, sus planteos y la organización cooperativa” el relato vira hacia los trabajadores del agro en el NEA, sus denuncias y sus problemas a mediados del siglo XX. Los reclamos de obreros, trabajadores

³ P. 80.

de las desmotadoras algodonereras, pequeños y medianos productores algodonereros y tabacaleros se realizan ante distintas agencias estatales regionales. Los temas -que persisten en el tiempo y en todo el territorio- refieren a la necesidad de mejoras en las condiciones laborales y el control por parte de las autoridades, a la exigencia de un avance de la infraestructura caminera, de riego y represas. Innovaciones que contribuyeran al mejor flujo de la comercialización regional y que, al mismo tiempo, disminuyeran los problemas causados por la desocupación estacional.

Muchas demandas persisten más allá del período analizado por la autora y así ella lo señala. Quienes tienen menos recursos –económicos, simbólicos- difícilmente alcanzan a ser vistos por el Estado, aún en tiempos del peronismo; más “la búsqueda de la *justicia social* hace que la burocracia escuche a los damnificados, aunque este registro no suponga la resolución de los problemas vigentes, que en muchos casos reconocen larga data”.⁴ El cooperativismo agrario se convertirá, en este espacio marginal, en una forma de enfrentar las adversidades constantes para los productores algodonereros y tabacaleros. Un análisis minucioso de los créditos ofrecidos con tasa preferencial a estos agricultores y de las potencialidades y beneficios de la unión cooperativa completan este riguroso análisis de la producción y el trabajo en el nordeste.

¿Qué impresiones obtenemos a través del tránsito por estas páginas?

Con un lenguaje directo y claro, la autora nos enseña un recorrido poco visitado por la historiografía argentina: descentrar la mirada de los procesos ligados a las regiones núcleo y focalizar en esta particular realidad regional, que recibe “desde lejos” los mensajes y las prácticas provenientes del gobierno nacional. Si “vivir en los márgenes del territorio argentino, especialmente en el Nordeste, no ha sido ni es tarea sencilla”⁵ –como señala y registra Noemí Girbal-Blacha a lo largo de las páginas de este libro- tampoco lo es la reconstrucción del relato que contemple pormenorizadamente las adversidades de los actores implicados. La interpretación de una diversidad de fuentes cuali-cuantitativas que muestran ambas perspectivas en la construcción social del espacio (la de los sujetos sociales; la del Estado) es un mérito fundamental de esta obra.

⁴ P. 111.

⁵ P. 147.

Simultáneamente, esta investigación transita de la micro a la macrohistoria, de la historia regional a la historia nacional iluminando los confines de la Argentina rural, sus conflictos – políticos, sociales, económicos- y las vidas cotidianas de sus habitantes. En suma, este libro nos acerca una realidad distante en el tiempo pero que persiste a través de él, sujetos que resisten luchando en un espacio rural heterogéneo y complejo, mientras esperan - esperanzados- soluciones reales a los “malestares de la modernización agraria” argentina. A través de sus páginas, el rescate de las palabras de sus pobladores nos introduce vívidamente en esta faceta singular mundo agrario nacional, mientras el relato consigue saldar silencios: los del Estado – revelando sus vaivenes institucionales, su ausencia en cuanto a planificación en el largo plazo- y los de la historiografía agraria, poniendo de relieve “los perfiles de exclusión que encierra la vida en los márgenes”⁶.

⁶ P. 156.

Luis Aboites Aguilar, *La Decadencia del Agua de la Nación. Estudio sobre desigualdad social y cambio político en México. Segunda mitad del siglo XX*. El Colegio de México, 2009.

Por Fernanda Leyva
Becaria CONICET / Centro de Estudios
de la Argentina Rural (CEAR-UNQ)

“La decadencia del agua de la nación. Estudio sobre desigualdad social y cambio político en México. Segunda mitad del siglo XX.” Es el trabajo del historiador chihuahuense Luis Aboites Aguilar, reconocido por abordar temáticas que circulan en torno a los usos del agua en los siglos XIX y XX, particularmente las precisadas en el norte mexicano.

El período de estudio que marca este trabajo va desde 1950 a 1991, analizando la política mexicana del siglo XX a través de la diversificación de los recursos hídricos.

Inicialmente el propósito de Aboites pretende señalar la problemática de las aguas mexicanas documentando la transición del **agua nacional** (mexicana) al **agua mercantil**; partiendo de la relación sociedad-naturaleza en torno a los usos del agua, abordando, como mencionábamos, esa transformación centrada en tres aspectos: el aumento, la diversificación y la contención de la dimensión económica del manejo del recurso.

El argumento general del libro radica en exponer la dimensión social de dichos usos y la diversificación del recurso, la oposición oligárquica frente a la oposición popular. El autor ejemplifica este argumento a través de las oligarquías, en este caso tres principales: los pozos industriales de Monterrey, la depredación de acuífero de la Costa de Hermosillo y la renuencia de pago por los servicios del agua por parte de los agricultores de los distritos de riego.

Pasando por la oposición popular ante el nivel de sometimiento, expectativas y disposiciones federales, considera otro tipo de dimensiones de aprovechamientos de agua, que aparecen en menor medida en las fuentes documentales, pero no menos importantes. Se trata de las “aguas pueblerinas”, los pequeños terrenos de riego, los pozos someros, así como los movimientos y las oposiciones de grupos de trabajadores y vecinos sin tierra, sin viviendas y sin acceso al agua, tanto para irrigar como para uso doméstico.

El resultado de estas tensiones corresponde a dos aspectos fundamentales: una fuerte tendencia hacia la concentración de los usos del recurso y por otro lado una deficiente capacidad por parte del gobierno federal para obtener la información destacada sobre el consumo del agua.

Sin duda uno de los apartados del trabajo de Luis Aboites que más se destaca es el titulado “Estado Pequeño pero (Muy) Ambientalista” en donde se nos presentan la introducción de nuevas leyes federales relacionadas con el uso del recurso y la creación de la Comisión Nacional del Agua, teniendo entre sus funciones la de manejar los derechos del líquido, combatir la contaminación, cuidar su calidad y normar los aprovechamientos, entre otros desempeños. Aboites relata y pone en discusión la reconfiguración y los cambios en el que el Estado concibe y maneja el medio natural, creando leyes y organismos gubernamentales que no responden directamente a una crisis ambiental sino que más bien se derivaba de una crisis política y fiscal de extrema gravedad, que debilitaba el pilar básico del modelo económico en turno: la inversión estatal.

Era de real importancia aclarar la función del nuevo marco legal del sistema nacional con respecto al uso de agua para justificar el renovado lugar que ejercía el capital privado y la naturaleza de mercado de aguas, lo que prácticamente representaba hacer más eficaz el uso de las aguas, no más justo.

En definitiva, el trabajo que nos presenta Luis Aboites Aguilar permite analizar más allá del manejo y uso de las aguas mexicanas en el período señalado. También de manera contundente “registra” (por el lado fiscal y político) los procesos sociales que derivan de la interlocución de la sociedad y sus recursos naturales, exponiendo al Estado Mexicano débil para intervenir y equilibrar el manejo de los usos del agua, resultando costos graves desde el nivel social hasta el ambiental entendiendo “La decadencia del agua de la nación” ante la transición de las políticas neoliberales de finales de siglo XX.

Reseña del libro de Alicia Civera Cerecedo; Juan Alfonseca Giner de los Ríos; Carlos Escalante Fernández (Coordinadores). **Reseña del Libro: Campesino y Escolares. La construcción de la escuela en el campo latinoamericano. Siglos XIX y XX.** Primera Edición, abril 2011. Ex Colegio Mexiquense, A. C. Ed. Miguel Ángel Porrúa. México.

Por Marcelo Jorge Navarro
Becario CONICET / Centro de Estudios
de la Argentina Rural (CEAR-UNQ)

El desarrollo académico de la investigación educativa es muy fuerte, y cobra mayor relevancia en América Latina. Sin embargo, la educación rural siempre ocupó un lugar complementario en estas investigaciones. Relegada a un anexo de la educación urbana, como parte de un sistema preparado solo para compensar las distancias geográficas y sociales, esta especialidad educativa no logró nunca un lugar de privilegio dentro de la narrativa científica en nuestro continente.

Si bien la educación rural habitualmente se pensó- probablemente aun siga siendo pensada- por el Estado como un elemento de control social, homogeneización, y compensación, y aunque se lleve a cabo en contextos sociales donde la economía concentra grandes rasgos de desarrollo para un país, su marginación impidió la construcción de un corpus lo suficientemente rico para el análisis del entramado complejo que implica la educación rural en todas sus modalidades.

Quizás por esa razón, el libro Campesino y Escolares. La construcción de la escuela en el campo latinoamericano. Siglos XIX y XX coordinado por Alicia CiveraCerecedo, Juan Alfonseca Giner de los Ríos y Carlos Escalante Fernández venga a significar más que una recopilación investigativa de varios países. Pensamos que se trata de un análisis lo suficientemente profundo como para observar desde otras miradas el desarrollo de la educación rural.

Trabajos que agrupen investigación sobre la temática existen, y muy buenos. Trabajos que aborden la problemática de la educación rural, existen en abundancia- aunque no la deseada claro- pero lo que diferencia este libro de otras investigaciones, es una selección impecable de

estudios desarrollados en distintos países que comparten características similares, pero ante todo procesos diferenciados.

El libro agrupa doce artículos que versan sobre la constitución de la escuela en los campos de Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Haití, Puerto Rico, República Dominicana y México durante los siglos XIX y XX.

Metodológicamente busca repensar la relación-vinculación entre escuela y ruralidad en América Latina, y poner en el eje del debate el rol de la escuela en los procesos de modernización de las comunidades rurales.

La premisa que une a todos estos trabajos es analizar qué elementos impulsaron la escolarización rural y a qué intereses respondió. En palabras de los autores: “¿A quién benefició?” [...] “¿Por qué fue necesario la escuela en el ámbito rural?”.¹

Estas preguntas guían los estudios, en sus diferentes contextos y momentos históricos. Los autores profundizan e intentan desandar la respuesta a estos cuestionamientos, introduciendo conceptos y definiciones como la vinculación Estado- sociedad civil, economía regional, control y accesibilidad cultural, y hasta los mismos idearios de una educación inclusiva, todos ellos imbricados, no siempre de forma opuesta, ni explícita o consciente.

Un eje que se convierte en transversal en estos trabajos es que tanto los movimientos migratorios, las formas de producción local como los intereses estatales, confluyen en la expansión de la escolarización en las zonas rurales. Procesos cargados de contradicciones entre discurso y práctica, y entre pensamiento y acción. En este sentido, la misma concepción que divide lo urbano de lo rural, se convierte en un fundamento para entender los procesos de escolarización.

La expansión de la escuela en territorio rural implicaba una estrategia clave en la construcción en la identidad nacional de un país. Los recientes estados nacionales del siglo XIX necesitaron de la educación para proyectar los idearios liberales y educar al pueblo, sobre la base de estos.

¹ Civera Cerecedo, Alicia; Alfonseca Giner de los Ríos, Juan y Escalante Fernández, Carlos (Coord.), *Campesinos y escolares. La construcción de la escuela en el campo latinoamericano. Siglos XIX y XX*, México, Ex Colegio mexiquense, Ediciones Miguel Ángel Porrúa, 2011; p.13.

La escuela se convertía así en símbolo de la civilización en contra la barbarie, a la vez que se transformaba en pieza clave para la homogeneización y el control social.

La expansión de la escuela por zonas rurales fue en demasía complicada, fundamentalmente por la falta de recursos, los intereses políticos, y las grandes distancias territoriales en algunos casos. Sin embargo, en los países latinoamericanos, el desarrollo de las escuelas rurales, en sus distintas modalidades, fue cada vez más en aumento.

La falta de consenso sobre las orientaciones de las escuelas rurales y la falta de uniformidad de las prácticas hicieron aún más complicado el desarrollo de la escolarización rural, sumado a las disputas administrativas entre los ministerios y secretarías de instrucción pública y las de agronomía, especialmente en algunos países como Argentina.

Civera, Mendoca, Ascolani y Gutiérrez coinciden en que el desarrollo de las escuelas rurales en sus distintas formas (agrícolas, normales rurales o campesinas) estuvo más vinculado a temas políticos que económicos. Siendo un caso emblemático el caso mexicano, donde el proceso de la educación rural estuvo fuertemente vinculado a la revolución.

Otro punto clave de coincidencia es que las escuelas rurales, a comienzo del siglo XX, perdieron fuerza contra la creciente expansión urbana, y que, en esta situación, quedó más delimitado quienes estuvieron incluidos o no, en el sistema escolar. El desarrollo capitalista implicó también, además del incremento de escuelas, la capacitación en el trabajo agropecuario.

Especial interés en las escuelas agrícolas, o el trabajo vinculante, presentan los trabajos de Adrián Ascolani, Talía Gutiérrez y Juan Alfonseca.

Resulta no menos interesante, marcar las diferencias que denota cada trabajo en estos procesos. En cada país puede verse un sello distintivo en cuanto al desarrollo de la escuela. En el caso de Argentina, muy marcada es la situación de educación vinculada a la compensación y a la prevención de la delincuencia, mientras que en Brasil, el sello distintivo es el control social. Caso diferente ocurre en México y Bolivia, donde la idea de reforma agraria es mucho más palpable.

Muestra de la riqueza que encontramos en cada una de las investigaciones presentadas en el libro, la podemos sintetizar en algunos de los capítulos como “La escuela rural en Colombia, 1903-1930” de Alba Nidia Triana Ramirez. Este estudio aborda la educación rural colombiana

en el periodo 1903-1930 en el periodo conocido como de “hegemonía conservadora”, analizando la ley Organiza de Instrucción Pública N°39 (1903), el decreto 491 (1904) que establecía que la educación primaria estaría a cargo de los departamentos y municipios, hasta la Ley 56 (1927) en su intento de reforma, haciendo fundal hincapié en las condiciones de desarrollo de la educación en contextos de gran diversidad cultural y territorial.

Por su parte en “Imperialismo, Autoritarismo y Modernización agrícola en las vías antillanas a la escolarización rural, 1898-1940”, Juan Giner de los Ríos plantea que la educación rural tuvo un papel central en las políticas administrativas en la región de las Antillas Mayores (Cuba, Haití, Dominicana, Puerto Rico), ocupadas durante las primeras décadas de siglo XX por el gobierno norteamericano.

No fue sino hasta la ocupación norteamericana, que se aplicaron leyes de escolarización obligatoria y universal en la región, otorgando una organización y centralización de la educación, permitiendo un desarrollo no consolidado en el siglo XIX, ni previamente. Señala el autor: “la educación constituía una esfera de acción social en donde la imposición militar del sistema de dominio era capaz de mostrar sus facetas menos agresivas, pues se le asignaba objetivos de carácter altruista interesados en el bien común” (Ríos 2011:269).

En “La reforma integral del campo mexicano a través de la escuela rural posrevolucionaria: La relevancia de la enseñanza agrícola y el cooperativismo, 1921-1945” Alicia Civera señala que las ideas de integración e incorporación de los sectores populares e indígenas, fueron durante la segunda década del siglo XX, nociones muy vinculadas a la construcción de la nacionalidad en el México posrevolucionario. En este contexto, tanto maestros como agrónomos fueron partes de los intelectuales encargados de llevar estos ideales mediante la educación y la reforma agraria.

“Warisata y la renovación de la educación rural indígena boliviana, 1931-1948”, de MartenBrienen analiza la formación de la escuela indigenal y su impacto en la sociedad rural, a partir de la escuela experimental de Warisata en Bolivia, donde la educación se convierte en ámbito de una lucha intercultural entre las comunidades indígenas.

En el capítulo “Los agricultores y la educación para la modernización y la integración social durante el apogeo y la crisis de la Argentina agroexportadora, 1899-1936” de Adrián Ascolani, se puntualiza que, desde sus orígenes, la educación primaria argentina careció de una orientación rural, utilizando contenidos escolares pensados para zonas urbanas:

“manteniendo el objetivo de alfabetizar y formar al hombre para la vida cívica, y dejando de lado la capacitación del niño como productor” (Ascolani 2011: 351).

Otros capítulos igualmente destacados son: “La escuela de los campos: Chile en el siglo XIX” de Ponce de Leon; Refígo; y Serrano; “Muchas escuelas y poco alfabeto: La educación rural en el Porfiriato, México, 1876-1910” de Ariadna Acevedo Rodrigo; “Educación Primaria Rural en Costa Rica, 1812-1885” de Iván Molina Jimenez; “Estado Nacional y Escuelas rurales en el espacio andino y pampino del norte de Chile (Tarapacá 1880-1930)” de Castro; Figueroa; y Silva; “Políticas de educación agraria en la Argentina. El caso de la región pampeana, 1875-1916” de Talía Gutiérrez; “Instituciones y prácticas en las escuelas rurales del sur de Brasil” de Flavia ObinoCorrêaWerle y Ana María Carvalho Metzler; “Imperialismo, Educación rural y dualidad pedagógica en Brazil, 1946-1951” de Sonia Regina de Mendoca; y “El largo camino de la escuela hacia los campos latinoamericanos durante el siglo XIX” de Carlos Escalante Fernández.

En todos los casos, los distintos procesos denotan caminos imbricados, complejos y sinuosos en el desarrollo de la educación rural en América Latina. Con vaivenes, rupturas y continuidades, desde el siglo XIX al XX, la educación se convirtió en una herramienta funcional muy fuerte a un sinfín de intereses, en donde la integración, el control social y la posibilidad de “liberación” se conjuraron para dar forma a un sistema cada vez más abarcativo, y más difícil de abordar.

En definitiva, un libro que nos brinda herramientas conceptuales y analíticas, en forma comparativa, y nos pone ante la posibilidad de seguir pensando los procesos socio-políticos de la educación rural en el continente, y lejos de concebir estos procesos como algo acabado, ubicarnos ante el desafío de lo que vendrá.

