

# Política agropecuaria en la formación del Estado Nacional entre 1860 y 1910

Mariano Marín<sup>1</sup>

## RESUMEN

La economía argentina transitó su inserción al capitalismo en plena formación del Estado Nacional, ciclo que se inició a partir de 1860. Si bien se tomó, como modelo para la organización político jurídica del país, la experiencia de los Estados Unidos, en la orientación económica prevaleció la dependencia comercial con Gran Bretaña, hasta la segunda década del siglo XX.

Esa matriz de acumulación, de fuerte sesgo primario, puede considerarse como la base de una estructura productiva desequilibrada, característica que explicará las crónicas crisis de balanza de pagos, restricción externa y ciclos de “*stop & go*”. En esa estructura desequilibrada habrá dos sectores que entrarán en tensiones: el sector agroexportador, poseedor de considerables ventajas comparativas, y un sector industrial, de desarrollo posterior, cuya competitividad estará ligada a la capacidad de generación de divisas del primero.

## INTRODUCCIÓN

La historiografía local consensua en que la formación del Estado Nacional comenzó luego de la batalla de Pavón en 1860. La victoria de Mitre sobre Urquiza, marcó un punto de inflexión en muchos aspectos, especialmente en el tránsito del país del modelo colonial-feudal al capitalista. Para analizar

---

<sup>1</sup> Lic. en Economía y Administración Agrarias (FAUBA)

económicamente esta etapa y, en particular, la política agropecuaria implementada en ese entonces, no se puede prescindir del contexto histórico que marcaba el pulso de los acontecimientos. Eran años en que los países centrales de Europa y los Estados Unidos se consolidaban en el capitalismo industrial, generando nuevas condiciones en el comercio mundial, sobre la base de *drivers* como la navegación a vapor, los ferrocarriles y el telégrafo (Alori, 2001). Ello proporcionó flujos demográficos desde el campo hacia las ciudades, haciendo decaer la producción primaria en aquellas latitudes. La conjunción de estos factores propició el ingreso de las flamantes naciones latinoamericanas a la división internacional del trabajo, en relaciones comerciales que no se caracterizaban por la armonía aparente.

En el plano local, la sucesión de las presidencias de Mitre, Sarmiento y Avellaneda, sentará las bases de la unificación estatal: gobierno central, moneda única y ejército regular, a caballo de los lineamientos generales plasmados en la Constitución de 1853 y su reforma, hasta entonces, de 1860. Dada esta coyuntura, el potencial (agro) exportador argentino encontraba fuertes limitaciones en materia de seguridad, territorios y población. En esa línea, se impondrán las medidas fundacionales de una economía vernácula signada por el paradigma liberal imperante.

## HIPÓTESIS

Con la inserción del país en la división internacional del trabajo, se crearon las condiciones, políticas mediante, de una matriz económica agroexportadora. Este comportamiento, implicó un resultado dual: la incorporación de importantes avances, especialmente tecnológicos y de formación técnica, vis a vis se especializaba en la provisión de materias primas. En consecuencia, ello decantó en un perfil de dependencia que sentó las bases de una estructura económica desequilibrada, difícil de superar.

## OBJETIVOS

- Describir el marco de políticas agropecuarias que se desarrollaron en el período 1860 – 1910, año en que comienza a declinar el predominio comercial británico.

## METODOLOGÍA

Dada la naturaleza de la investigación, la metodología a aplicada es de tipo cualitativa y la dinámica se da en base a la consulta y el análisis de fuentes secundarias de información. Compuesta por trabajos de perspectiva socioeconómica que analizaron la evolución histórica durante el período bajo estudio. Sumado a ello, para el desarrollo de las políticas seleccionadas, se trabajará con variables y categorías históricas, sociológicas y económicas.

## MARCO DE POLÍTICAS

Los conceptos de Estado y Nación tienen distintas implicancias. Según Carlos Strasser (en Di Tella y Lucchini, 2001), el Estado es un ente que se encarga de la autoridad mediante el monopolio de la fuerza, mientras que la Nación implica la unidad cultural.

Siguiendo a Oszlak (en Di Tella y Lucchini, op. cit.) se puede hablar de Estado Nación o Estado Nacional cuando se construye un sistema de dominación y ordenamiento social cuando:

- a) Obtiene reconocimiento como autoridad soberana.
- b) Adquiere capacidad de institucionalizar su autoridad.
- c) Puede crear instituciones revestidas de legitimidad social, integradas por funcionarios medianamente profesionalizados, mediante las cuales obtiene recursos de la sociedad.
- d) Generar coerción a través de la creación de símbolos que apunten a reforzar el sentimiento de unidad, algo así como un control ideológico que sustente la dominación.

En función de esas pre condiciones, a continuación se desagrega el recorte de políticas implementadas en el período 1860-1910, que implicaron trascendentes innovaciones hacia el interior del sector agropecuario, las cuales no alcanzaron del todo los objetivos propuestos originalmente.

### **POLÍTICA DE TIERRAS**

El aspecto nodal de la cuestión agraria pasaba por el territorio y su seguridad, para llevar adelante el avance del capitalismo. La necesidad imperiosa de sumar superficie productiva al modelo capitalista, llevó a la elite gobernante a desarrollar ciertas estrategias que abordaran de forma sistémica la manera de incorporarlas y poblarlas. La dinámica principal radicaba en financiar los avances militares con emisión de deuda pública (Sarmiento la llamará “fórmula Remington y empréstitos”, en alusión a la estrategia militar), y una vez consumados, convocar mano de obra inmigrante para poblar el vasto territorio sobre la base de la colonización. De las iniciativas acontecidas, resulta funcional mencionar las siguientes:

- ❖ **1876:** Ley 817 (Ley Avellaneda) de Inmigración y **Colonización**, que buscaba reproducir la *Homestead Act* del presidente norteamericano Lincoln, priorizando la pequeña y mediana propiedad (Ferrer y Rougier, 2015).
- ❖ **1878:** Ley 947 “del empréstito” para el financiamiento de la campaña militar (Bandieri, 2005).
- ❖ **1882:** Remate de tierras en las embajadas argentinas de Londres y Paris.
- ❖ **1884:** Ley 1532 de creación de los Territorios Nacionales, lo que le diera organización política al país sobre los territorios recientemente incorporados.
- ❖ **1885:** Ley de “premios” para militares participantes de la “Campaña al Desierto”, adjudicándoles hectáreas a los oficiales y soldados.

Lo destacable de este proceso fue lo que Cao y Vaca (2006) denominaron como *Pacto territorial Buenos Aires – Provincias*, en el cual las elites gobernantes del interior reconocieron y se sometieron

al poder central de Buenos Aires, obteniendo de él el respeto por ellas y su poder encumbrado hasta entonces, en una suerte de equilibrio interno entre fuerzas conservadoras, que permitirá la génesis de dos de las hoy denominadas economías regionales, como la vid y el azúcar, incluyendo también a la explotación forestal en el Noreste de Argentina (NEA).

Como producto de esta dinámica, Gras y Hernández (2013) sostienen la existencia de un pacto agrario que dio origen a la ruralidad, como reserva de identidad y resguardo de lo tradicional, en contraste con lo urbano (ver Anexo – Imagen I).

### **POLÍTICA INSTITUCIONAL**

Tanto desde la órbita estatal como de la sociedad civil, se dieron esfuerzos por constituir organizaciones que atendieran distintas cuestiones que surgían a medida que se presentaban desafíos o ameritaba modernizar la política agropecuaria. Haciendo una división entre esos dos sectores, se pueden identificar las respectivas iniciativas:

**Tabla 1: Eventos de la política institucional en Argentina entre 1866 y principios del siglo XX**

<b>AÑO</b>	<b>SECTOR</b>	<b>EVENTO</b>	<b>MOTIVO</b>	<b>OBJETIVO</b>
1866	Sociedad Civil	Fundación SRA	Ante el contexto que amenazaba la continuidad de la ganadería vacuna, por el avance del ovino, un grupo de estancieros deciden organizarse para sostener la actividad, abriendo mercados y proponiendo la incorporación de tecnología.	Inicialmente técnica, luego sumó la función gremial
1872	Estado	Creación del Departamento de Agricultura de la Nación	Proponer mejoras técnicas ante el dinamismo adoptado por los productores	Asistencia en la distribución de insumos, información y enseñanza agrícola

1888	Sociedad Civil	Creación de la Asociación de Criadores de Shorthorn	Por el repunte en la demanda de la carne bovina y ante las necesidades de mejoramiento racial, para obtener carnes adaptables a la industria frigorífica en ciernes	Nuclear y organizar a las cabañas de la raza, llevar registros de pedigree
1898	Estado	Se eleva al Dpto. de Agricultura al rango de Ministerio de Agricultura de la Nación	Dar estabilidad a la estructura encargada de la política agropecuaria.	Fomentar la creación de estaciones experimentales y la educación agraria
finales del S XIX - principios del S XX	Estado	Enseñanza Agraria	Con los antecedentes de las escuelas de Agricultura de Córdoba y Santa Fe, se crearon los Institutos de Enseñanza agropecuaria que devendrán en la Facultad de Agronomía y Veterinaria (UNLP) y de Agronomía (UBA), respectivamente.	Formación de cuadros profesionales y técnicos

**Fuente:** elaboración propia en base a Bisang (2013) y Giberti (1985)

## POLÍTICA TECNOLÓGICA

Tomando como referencia a Bisang (2013), el conjunto de avances y transformaciones en esta materia se puede explicar en función del paquete tecnológico que despuntaba por aquel entonces.

Este puede desagregarse en cuatro aristas:

- **Mejoramiento racial del ganado.** Partiendo de una situación inicial, las principales actividades ganaderas eran:
  - el saladero: carnes de calidad media exportada mayormente a países vecinos para alimento de peones y esclavos,
  - y la lana: demandada por los clientes del norte, Europa y Estados Unidos. Sobre este punto, se dio el proceso de “merinización”, cuyo nombre se debió a la raza lanera merino.

Con el advenimiento de la industria frigorífica, dada la necesidad de productos cárnicos de mejor calidad, se incorporaron en las pampas razas con mejor aptitud para esa industria, lo que dio lugar a la consecuente “desmerinización”: razas como Lincoln y Romney Marsh, entre otras, prevalecieron en las zonas geográficas cercanas a los frigoríficos, mientras que el merino quedó relegado a la Patagonia (Giberti, 1985). Por el lado del vacuno, la adopción de razas británicas como consecuencia de las gestiones entre gobierno y privados, para rescatar la ganadería (ver Política Institucional), rescatarían la actividad del ostracismo decimonónico que atravesaba.

- **Semillas de calidad.** Considerada en un primer momento como proveedora de la ganadería, la agricultura comenzó a dar el salto en cantidad y calidad con la incorporación de genotipos adaptables a estas latitudes, fundamentalmente a través de la iniciativa privada, mediante las gestiones de empresas e inmigrantes.
- **Maquinaria agrícola y labores culturales.** Las transformaciones también implicaban mejoras en la incorporación de maquinaria y las labores culturales para tal fin. Mediante la importación de bienes de capital, los cambios en ambos sentidos redundaron en aumentos de los rindes, pero era necesario plasmarlo a nivel organizativo.
- **Organización de la producción.** Los avances planteados anteriormente implicaron, a su vez, modificaciones en los establecimientos agropecuarios, entre las que se pueden destacar: instalaciones fijas como las aguadas, silos y la incorporación del alambrado, símbolo de la propiedad privada en el medio rural; la contratación de mano de obra asalariada; y planteos productivos mixtos. Todo ello sobre la base de una producción altamente integrada que, por el momento, dejaba pocos espacios para la tercerización de tareas.

## POLÍTICA COMERCIAL

Junto con la flamante estructura política en plena formación, coexistía una macroestructura de las etapas previas: la aduana bonaerense, base de poder de las elites gobernantes, mediante la cual se sometía a las actividades productivas del interior. Esto llevó a un contrapunto entre las provincias del “interior” o mediterráneas, donde las incipientes ramas industriales exigían políticas proteccionistas, y las del litoral, vinculadas a la exportación, con una visión librecambista. Esta problemática intentó sortearse mediante los artículos IX, X y XI de la Constitución Nacional de 1853 y su reforma de 1860. Estos prescriben la creación de aduanas nacionales y la libertad de derechos sobre las manufacturas de origen local que transiten el territorio (Sabsay y Onaindia, 2004).

Sumado a ello, la política comercial encontró en la complementación del territorio incorporado y la extensión del ferrocarril el vector para aumentar los saldos exportables. Completarán el conjunto de factores favorables al naciente modelo agroexportador, la afluencia de capitales externos (lo que hoy se conoce como Inversión Extranjera Directa –IED) en infraestructura: ferrocarriles (británicos y franceses), puertos (franceses) y generación de energía (alemanes).

Con esas precondiciones, el perfil comercial del país se fue moldeando sobre la dinámica de exportar ganado (en pie) y sus subproductos, e importar bienes intermedios (de capital) y finales (manufacturas).

Las exportaciones tuvieron, en el transcurso de los cincuenta años analizados, una dinámica prometedora (ver Anexo – Cuadro I). Cronológicamente, la industria del saladero, cuya hegemonía procedía de la etapa colonia y pos Revolución de Mayo, cedió preeminencia al ganado ovino con destino lanar. La fiebre de demanda textil por parte de los principales clientes, Estados Unidos, Inglaterra y Francia, afianzó el proceso de *merinización* en las pampas, cuya variable de ajuste fue el ganado vacuno, relegado al saladero. Ante el advenimiento de la industria frigorífica hacia finales de la centuria, dentro del ovino se evidenció un cambio en la composición de las exportaciones. Aumentó

la demanda de carnes, decayó la de lana, lo que generó el proceso de *desmerinización*: la raza lanera se fue trasladando a la Patagonia, dejando su lugar a genotipos de fines carniceros como Lincoln, Romney Marsh, Hampshire Down y Shropshire Down (Giberti, 1985).

Pero, con la incorporación de nuevas razas vacunas, las gestiones conjuntas entre la Sociedad Rural Argentina (SRA) y el gobierno para obtener beneficios impositivos para la importación de maquinaria y la exportación de ganado en pie, la adaptación al frigorífico dio sus frutos e hizo que este rubro cobrara potencial exportador, arrastrando consigo a la invernada para abasto interno, el tambo y, por supuesto, la agricultura.

### **POLÍTICA ECONÓMICA Y FISCAL**

Con respecto al marco económico vigente, el sistema monetario no contaba, por aquellos años, con una autoridad monetaria central, como se conoce en el presente. Será recién en 1899 cuando se cree la Caja de Conversión, organismo limitado a, justamente, la conversión de moneda local al oro (divisa de aquél entonces) y viceversa. Anteriormente a ello, la emisión monetaria estaba a cargo de los bancos (estatales y privados), lo que traerá serios problemas al erario público dada la falta de coordinación en la emisión y respaldo de los títulos de deuda (Ferrer y Rougier, 2015).

Sumado a ello, a raíz de la política territorial de financiar las campañas militares para anexar nuevas superficies productivas, el endeudamiento del fisco no tardó en volverse crónico. La economía entró en una vorágine de extrema vulnerabilidad y dependencia del sector primario, para afrontar los vencimientos de deuda, que se financiaban con más endeudamiento. Esa dinámica tuvo su punto culminante con la crisis de 1890 cuando se dio el primer default de deuda soberana, estallido económico que desencadenó una crisis institucional, obligando a renunciar al presidente Juárez Celman, siendo reemplazado por su vice, Carlos Pellegrini.

Matizando el complejo entramado fiscal / monetario, por el lado del activo del modelo agroexportador, las transformaciones detalladas en la política comercial con respecto a las exportaciones, traccionaron favorablemente – no exentas de fluctuaciones – convirtiéndose paulatinamente en el motor del crecimiento, reforzando aún más el perfil primario de la economía. Hacia el interior del sector agropecuario, en esa línea hicieron su aporte los avances en la organización de la producción, especialmente la figura del arrendamiento, los cuales contribuyeron a aumentar en calidad y cantidad los saldos exportables, especialmente en la agricultura (ver Anexo – Cuadro II).

La dinámica económica comenzaba a mostrar el comportamiento que se volverá habitual con el correr de los años: el ajuste del balance de pagos estaba sujeto a la disponibilidad de reservas en oro, y a los desequilibrios generados por el endeudamiento crónico.

Como corolario de esta descripción, la ideología imperante de la época puede resumirse en el que fue el lema del roquismo, y será reciclado en futuras oportunidades, por los sucesivos gobiernos emparentados con ella: Paz y Administración.

## CONCLUSIONES

A modo de cierre, se detallan a continuación los matices entre los avances y limitaciones que dejó planteado el subperíodo del modelo agroexportador analizado:

### ➤ POLÍTICA DE TIERRAS.

- ❖ Se consolidó el latifundio heredado de la etapa colonial.
- ❖ Existió un reparto discrecional de tierras incorporadas al capitalismo.
- ❖ Las colonias agrícolas se relegaron a, y afianzaron en, el litoral.
- ❖ Nacimiento de la ruralidad como resultado de la interacción ferrocarril – pueblos.

### ➤ POLÍTICA INSTITUCIONAL.

- ❖ Las elites que lograron organizarse, pudieron generar músculo político gracias a la conjunción de lo que Max Weber categorizó como clase, prestigio y poder.
- ❖ Preeminencia de la iniciativa privada en la organización de la producción.
- ❖ Preeminencia estatal en la formación de cuadros técnicos y profesionales.

➤ **POLÍTICA TECNOLÓGICA.**

- ❖ Quizás el aspecto más destacable de las políticas desagregas. Claramente se trató de un círculo virtuoso entre generación, difusión y aplicación de las tecnologías.
- ❖ También fue muy manifiesto el rol del ferrocarril en la generación de estaciones experimentales agropecuarias, que contribuyeron al desarrollo técnico del sector.

➤ **POLÍTICA COMERCIAL.**

- ❖ La disputa entre las provincias mediterráneas y del litoral tuvo un saldo favorable a éstas últimas, donde prevaleció el peso librecambista de Bs. As. (i.e. precios fijados “*on board*”)
- ❖ La articulación entre organizaciones (SRA) y el Gobierno central, como por ejemplo para rescatar a la ganadería vacuna, sentó un precedente que será reproducido en diferentes circunstancias futuras.
- ❖ La relación simbiótica entre ganadería y agricultura, traccionó otras ramas como la invernada y tambo, más ligadas al mercado interno.
- ❖ Marcada dependencia y exposición hacia la demanda y política comercial externas, que impactaba en la acumulación de divisas y en los niveles de endeudamiento.

➤ **POLÍTICA ECONÓMICA Y FISCAL.**

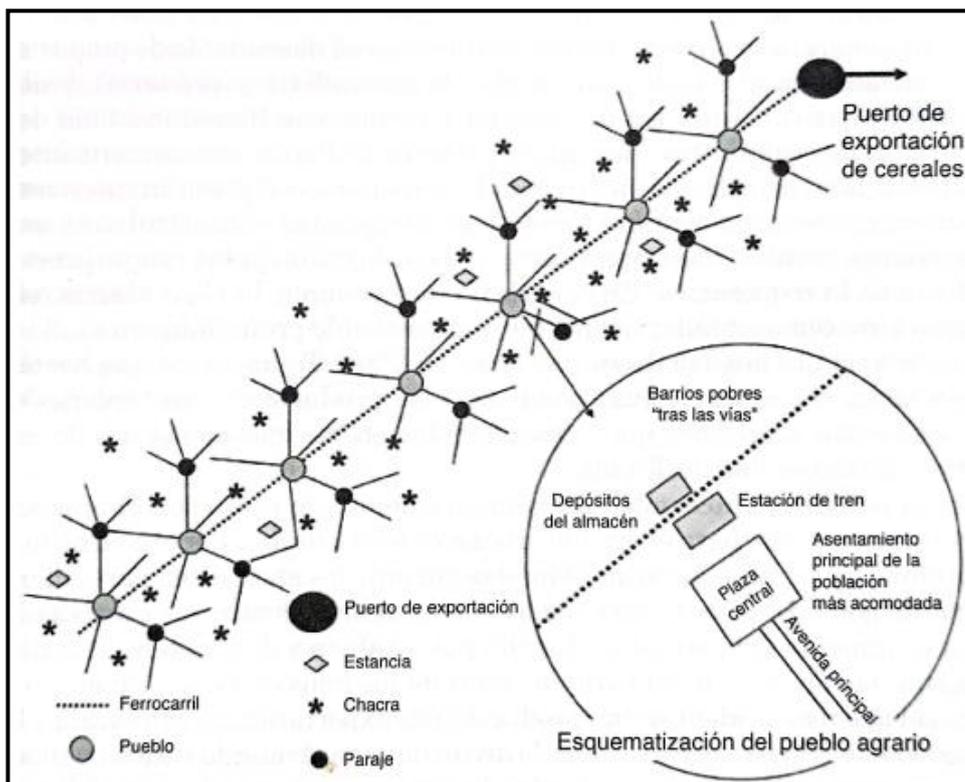
- ❖ Déficit fiscal crónico, dada la dinámica de endeudamiento para pagar préstamos previamente contraídos.

- ❖ Fuerte dependencia del sector primario, de la demanda externa de bienes, y de la Inversión Extranjera Directa.
- ❖ Modelo económico de sesgo centralista (pampa húmeda), decantó en la precariedad de las economías regionales, dependientes del proteccionismo y ligadas al mercado interno.

Este compendio de avances y limitaciones fue moldeando, como conceptualizó Diamand un siglo después, una estructura productiva desequilibrada, con un sector primario pujante, de alta productividad y ventajas comparativas óptimas, y una industria en estado embrionario, con serios obstáculos de productividad, que necesitará del éxito de aquél para poder aspirar a su evolución, en una coexistencia minada de desencuentros y tensiones.

ANEXOS – Imágenes y Cuadros

**Imagen 1:** esquematización de la organización del pacto agrario



Fuente: Gras y Hernández (2013)

**Tabla 2:** principales exportaciones ganaderas 1890-1910 (en miles de pesos oro)

AÑO	Lana	Cueros	Animales	Ovinos congelados	Vacunos congelados	Vacunos enfriados	Extracto de carne
1890	35.522	20.098	4.574	1.633	-	-	375
1891	38.810	18.225	1.742	1.862	6	-	389
1892	44.326	21.185	3.439	2.035	23	-	521
1893	25.006	14.980	5.548	2.003	222	-	198
1894	28.949	17.985	5.864	1.864	12	-	134
1895	31.029	21.986	9.053	1.675	64	-	208
1896	33.516	17.139	8.635	1.804	120	-	683
1897	37.450	19.486	7.208	2.036	170	-	258
1898	45.585	20.787	10.134	2.393	235	-	606
1899	71.284	25.090	9.028	2.265	363	-	766
1900	27.992	22.613	5.942	4.513	2.459	-	230
1901	44.666	23.251	3.085	5.041	4.490	-	434
1902	45.811	26.182	5.618	6.406	7.002	-	593
1903	50.424	25.597	6.661	6.252	8.152	-	693
1904	48.355	24.657	4.440	7.089	9.774	-	414
1905	64.313	30.510	7.189	6.289	15.286	-	871
1906	58.403	29.505	3.070	5.391	15.381	-	842
1907	59.253	26.313	3.159	5.583	13.822	-	1.792
1908	47.247	24.536	2.845	6.308	17.456	625	1.380
1909	59.922	40.305	4.993	5.320	20.944	122	2.703
1910	58.848	41.382	5.056	6.008	24.527	844	3.047

Fuente: Vázquez-Presedo (1971)

**Tabla 3:** principales exportaciones agrícolas 1890-1910 (en miles de pesos oro)

AÑO	Trigo	Maíz	Lino	Avena
1890	9.837	14.146	1.229	-
1891	15.822	1.450	611	-
1892	14.696	8.561	2.546	-
1893	23.460	1.578	2.888	-
1894	27.118	1.046	3.583	-
1895	19.472	10.193	8.287	-
1896	12.830	15.995	6.856	38
1897	3.470	5.479	4.996	18
1898	22.369	9.274	5.420	21
1899	38.078	13.043	7.402	89
1900	48.628	11.934	10.674	127
1901	26.241	18.887	16.513	47
1902	18.585	22.994	17.841	503
1903	41.323	33.147	21.239	514
1904	66.948	44.391	28.360	542
1905	85.883	46.537	26.234	334
1906	66.561	53.366	25.916	1.177
1907	82.728	29.654	36.081	3.593
1908	128.843	41.557	49.005	9.698
1909	106.039	58.374	43.713	10.115
1910	72.202	60.261	44.604	8.143

Fuente: Vázquez-Presedo (1971)

## BIBLIOGRAFÍA

- Alori, L. 2001. Dos siglos en Argentina: una interpretación socio histórica. Biblos. 237 p.
- Anlló, G., Bisang, R., Campi, M. 2013. Claves para repensar el agro argentino. Eudeba. 376 p.
- Bandieri, S. 2005. Del discurso poblador a la praxis latifundista: la distribución de la tierra pública en la Patagonia. *Mundo agrario*, 6(11): 0-0.
- Cao, H., Vaca, J. 2006. Desarrollo regional en la Argentina: La centenaria vigencia de un patrón de asimetría territorial. *Eure*, 32(95): 95-111.
- Diamand, M. 1972. La estructura productiva desequilibrada argentina y el tipo de cambio. *Desarrollo Económico*, 12 (45): 25 – 47.
- Di Tella, T., Lucchini, C. 2001. Teoría e historia. Una aproximación al estudio de la sociedad y el Estado en América Latina. Biblos. 165 p.
- Ferrer, A., & Rougier, M. 2015. La economía argentina: desde sus orígenes hasta principios del siglo XXI. 4.<sup>a</sup> Ed. FCE. 488 p.
- Giberti, H. 1985. Historia económica de la ganadería argentina. Hyspamérica. 275 p.
- Gras, C., Hernández, V. 2013. El agro como negocio: producción, sociedad y territorios en la globalización. Editorial Biblos. 365 p.
- Sabsay, D. A., Onaindia, J. M. 2004. La Constitución de los argentinos. 6.<sup>a</sup> Ed. Errepar. 448 p.
- Vázquez-Presedo, V. 1971. Estadísticas históricas argentinas (comparadas). Primera parte 1875-1914. Ediciones Macchi. 114 p.