

Conflicto y armonías. Estado y fracciones burguesas en la realidad santafesina

Marta Bonaudo

CONICET – UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO
mbonaudo@xlnet.com.ar

Elida Sonzogni

UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO

RESUMEN

En el reactualizado debate acerca de las formas de desarrollo capitalista en los países latinoamericanos, una hipótesis es reiteradamente puesta a prueba. Ella se refiere a las particulares relaciones que se traban entre el Estado en vías de unificación y el mercado en sus momentos constitutivos, definiendo éstas ya por su antagonismo, ya por su complementariedad. En tal contexto, nuestro propósito es analizarlas desde un área de la región pampeana en construcción, teniendo en cuenta en esta primera etapa las estrategias generadas desde el poder político y la recepción que ellas tienen entre las fracciones burguesas, interesadas también en la consolidación de los pilares del orden capitalista.

ABSTRACT

Conflict and harmony. State and bourgeoisie factions in the reality of Santa Fé.

In the present discussion about the ways of capitalist development in Latinamerican countries, a hypothesis is considered again and again. It refers to the particular relations between the State during its process of unification and the market during its conformation moments. Those relations were defined as antagonistic or complementary. In this context, our purpose is to analyse them in an area of the Pampa region during its construction period, considering in this first stage, the strategies of political power and the reception they had among bourgeoisie factions, which were also interested in the consolidation of capitalism.

INTRODUCCIÓN

En el reactualizado debate acerca de las formas de desarrollo capitalista en los países latinoamericanos, una hipótesis es reiteradamente puesta a prueba. Ella se refiere a las particulares relaciones que se traban entre el Estado en vías de unificación y el mercado en sus momentos constitutivos, definiendo éstas ya por su antagonismo, ya por su complementariedad. En tal contexto, nuestro propósito es analizarlas desde un área de la región pampeana en construcción, teniendo en cuenta en esta primera etapa las estrategias generadas desde el poder político y la recepción que ellas tienen entre las fracciones burguesas, interesadas también en la consolidación de los pilares del orden capitalista. Tal como lo hemos analizado en otro momento, esta burguesía muestra ciertos rasgos distintivos. En primer lugar, heterogeneidad de origen. En su interior coexisten grupos cuya emergencia se vincula con el orden colonial, estructurados a partir de redes parentales y estrategias comunes en el campo económico-social,

con “hombres nuevos” resultantes del impacto inmigratorio, cuya impronta es visible tanto en los centros urbanos como en las áreas de colonización agrícola o de explotación ganadera.

En segundo lugar, maleabilidad y capacidad de adaptación. A lo largo del período, todos ellos -desde sus prácticas sociales particulares- dan cuenta de una gran capacidad para asumir los desafíos que el mercado les plantea, sorteando exitosamente -en no pocos casos- los límites que éste les impone. Una expresión clara de esta ductilidad, orientada a garantizar beneficios y minimizar riesgos, es, sin duda, su “implantación multisectorial” como modalidad inversora.

Finalmente, su notable interacción con la esfera estatal. Este involucramiento permanente con el Estado -tanto nacional como provincial- explica el interés de estos grupos en ocupar y controlar los niveles de decisión, pugnando -en el espacio público- por el beneficio de sus intereses privados, generalmente en detrimento de un interés general.

El período abordado en este artículo se ubica entre dos crisis: la del rosismo, como momento inicial, y la anunciada por los primeros síntomas de resquebrajamiento del orden oligárquico en torno a los '90 como clausura. Más allá de los enfrentamientos políticos que separaron a la Confederación del Estado de Buenos Aires, se va perfilando en ambas entidades la visión de un orden burgués con ciertas diferencias pero también con profundas similitudes. La unificación post-Pavón, sin eliminar las tensiones, marcará los significativos acuerdos sobre el modelo de desarro-

llo y los más discutidos en torno al papel del Estado en tal proceso.

Contextuado el análisis en el espacio santafesino, en función del actual avance, aparece un primer campo de indagación: el que se vincula a la construcción de un orden normativo dentro del cual se definen pautas o convenciones orientadas a producir cambios de tipo institucional en las relaciones económicas.

Encuadrada en tales parámetros, la investigación privilegia, por una parte, la exploración de las normas que revelan las preocupaciones del Estado en relación a los intercambios mercantiles, la propiedad de la tierra y la organización bancaria, directamente vinculada a la emisión de moneda. Paralelamente, se pretende detectar en qué medida la modernización en el plano de la juridicidad va acompañada de una práctica coherente. Esta segunda dimensión es trabajada aquí sólo en algunas coyunturas en las cuales se registran disensos o rupturas de acuerdos previos que reflejan las dificultades inherentes a la construcción de aquel orden. Estos primeros acercamientos serán profundizados en el futuro.

NORMATIVIDAD Y CONFLICTO. EN PROCURA DE LA REGULACIÓN DE MERCADOS

La resolución de Caseros conduce a la Confederación -más tarde Estado Nacional- y a la propia provincia de Santa Fe a establecer criterios comunes para afrontar las nuevas condiciones. Ello implica un alto nivel de cooperación entre las administracio-

nes centrales y las provinciales. Dicha cooperación, no exenta de disensos, las obliga -voluntaria o forzadamente- a dar respuesta a ciertos desafíos prioritarios. Es por ello que paralelamente al proceso de definición del espacio provincial -base imprescindible de toda construcción social- se van estableciendo las pautas de regulación social y económica que otorgan un basamento normativo a los distintos mercados y a las relaciones de los individuos entre sí.

Simultáneamente se torna ineludible la complejización de los aparatos estatales, haciéndolos idóneos para atender a sus propias necesidades y las provenientes de la sociedad.

Las esferas que atraen primariamente la atención de los legisladores y de la sociedad son, sin duda, las del intercambio de mercancías, de tierras y la de monedas y capitales. En esta etapa de la investigación, son ellas hacia las que volcaremos nuestras preocupaciones presentes.

a) *El mundo de las mercancías.*

Desde el inicio del período analizado, se expresa la necesidad de consensuar la naturaleza de pesas y medidas, para lo cual ya en diciembre de 1852, se ordena por ley de la Junta de Representantes de la provincia, coquejar y marchamar en la policía las piezas de peso y medida de los artículos de comercio, con el objetivo de evitar los fraudes.¹ Indudablemente, la prescripción no logra verdadero consenso, siendo imprescindible reiterarla

¹ *Registro Oficial de la Provincia de Santa Fe*, Imprenta La Revolución, 1889, Tomo II, págs. 124 y 125.

a lo largo del período, reafirmando las medidas punitivas a los infractores.² De la misma manera sucede con la ley que sanciona la aplicación, en septiembre de 1863, del sistema métrico. La escasa internalización de su práctica en los ámbitos mercantiles es incluso marcada a principios de 1889. De esta situación se hace eco un editorial de El Municipio -periódico rosarino- al señalar la dificultad que todo este tipo de normativa conlleva en su instrumentación:

“... parece que la aplicación de la reforma encuentra alguna resistencia que no es estudiada ni intencional pero que nace de las dificultades inherentes a toda innovación que viene a destruir hábitos y costumbres seculares”.³

10 Simultáneamente, frente a la necesidad de racionalizar y homogeneizar los intercambios, se sancionan diferentes medidas que se orientan o bien a pautar la entrada y salida de mercancías -nacionales y extranjeras- o bien a controlar la circulación interna. Entre ellas, se destaca el Código Rural.⁴ Sancionado en 1867 -reproducción del vigente en Buenos Aires- condensa la normativa en relación a los intercambios zonales o regionales de ganado, cueros y frutos del país. Su intencionalidad expresa es, indudablemente, la consagración de la propiedad privada en el ámbito rural. Sin embargo, un núcleo significativo

de su articulado se orienta a eliminar los circuitos marginales de intercambio, afectando simultáneamente a la esfera de las mercancías y al mundo del trabajo. En esta dirección, el Código pretende coartar la capacidad de supervivencia de los sectores hasta el momento “autosuficientes” de la campaña y que se mostraban remisos a incorporarse al mercado de trabajo en calidad de asalariados. Entre sus cláusulas fundamentales figuran: a) la identificación del bien intercambiable (origen, propiedad, características, marcas o señales, etc.); b) la matriculación de los portadores (acarreadores, abastecedores, buhoneros, pulperos, acopiadores, etc.); c) las formas adoptadas por la transacción (trueque, permuta, compra); d) el papel de contralor de los funcionarios provinciales o municipales así como su capacidad jurídica para aplicar sanciones ante la violación de la norma. El instrumento legal preve una tarea cooperativa entre funcionarios civiles y policiales, quedando estos últimos a cargo de los procedimientos.

Las acciones de los jueces, no exentas de violencia, así como de la policía rural serán un constante foco de conflicto en el que se verán involucrados nativos y extranjeros, marginales y comerciantes al menudeo, resistentes a la internalización de las nuevas pautas.

La legislación que comienza a aplicarse a la actividad mercantil, descansa en gran medida en esta primera etapa analizada, en una especie de trasposición aggiornada del derecho español. Así se declaran en todo su vigor las Ordenanzas de Bilbao, en tanto no contravinieran las leyes na-

² Ibidem, Tomo IV, págs. 135/136, 8/5/1864.

³ *El Municipio*, 19/01/1889.

⁴ *Registro Oficial*, op. cit., Tomo V, págs. 25 y 26, 13/11/65; Tomo IX, pág. 34, 18/04/81. Código Rural de la Provincia de Santa Fe, Sta. Fe, 1886.

cionales, adoptando el Código de Comercio español en los casos no cubiertos por las primeras.⁵ Posteriormente, el esfuerzo codificador desplegado en las presidencias de Mitre y Sarmiento se proyectará a la realidad jurídica provincial.

La dinámica mercantil obliga rápidamente al Estado provincial, que observa este espacio no sólo como uno de los principales referentes del crecimiento social sino también como un área fuertemente potenciada para transferir recursos hacia sus arcas, a organizar estructuras administrativas y judiciales en la materia, acordes a las nuevas condiciones. Inicialmente, como lo hiciera en lo normativo, su referencia se encontrará en los tribunales de Comercio y Consulados de la tradición hispánica.⁶ Adaptados a la nueva situación por la ley de 1855, éstos se crean en las cabeceras departamentales, compuestos por miembros del gremio de comerciantes y hacendados, elegidos por sus pares. Ello genera, sin duda, una situación de privilegio dentro del proceso de modernización estatal ya que otorga a la corporación un grado considerable de autonomía y capacidad decisoria que incluso puede jugar al margen del Estado.⁷ Seguramente este argumento debió pesar en la decisión que siete años después modifica su composición y designación. A partir de entonces, ella recaerá en un juez letrado, símbolo de un incipiente proceso de especialización de funciones, quién será nombrado por el Poder Ejecu-

tivo. El gremio de comerciantes sólo conservará el derecho a proponer la terna de la que emergerá la autoridad competente.⁸

Este nivel de la administración complejiza su perfil y acrecienta su eficiencia en virtud de sus propias demandas así como del ritmo de la política fiscal. Esta, que en principios aparece como un verdadero cuello de botella en la frágil reorganización del estado provincial, depende en las tres primeras décadas, de los vaivenes del comercio. Fuertemente ligada a las actividades de exportación e importación, comienza en torno a los noventa, a modificar esos vínculos volcándose paulatinamente hacia la imposición de nuevos rubros.⁹ La idea de la imposición directa, resistida por ciertos sectores de la sociedad, produce, desde la perspectiva del Estado, una nueva y compleja articulación entre ciudadanía y contribución en la medida que se considera “deber” ciudadano la sustentación del orden estadual.¹⁰

Desde esta dimensión el plano de la fiscalidad parecería encaminarse rápidamente hacia la plasmación de nuevas relaciones institucionales orientadas a lograr una mayor equidad. Sin embargo la limitada capacidad de las administraciones santafesi-

⁵ Ibidem, Tomo II, págs. 248 y 277.

⁶ Ibidem, pág. 277.

⁷ Ibidem, págs. 241 a 250.

⁸ Ibidem, Tomo III, pág. 345.

⁹ Bonaudo, Marta, “Los actores frente a la política. De la movilización social a la participación ciudadana”, en Brennan, James y Pianetto, Ofelia, *Region in Nation. The Provinces and Argentina in the 20th Century*, en prensa.

¹⁰ Carmagnani, Marcelo, “Las finanzas de tres estados liberales: Argentina, Chile y México (1860-1919)”, mimeo.

nas para consolidar sus estructuras organizativas, situación derivada de la recurrente insuficiencia de ingresos, termina condicionándolas en sus objetivos. A la resistencia sorda o explícita de importantes actores sociales, se suma la imperiosa necesidad de apelar a ellos para integrar las comisiones ad-hoc que pautarán los criterios de avalúo de propiedades, capitales, etc.. Este universo de “idóneos” en quien el Estado deposita una parte importante de la definición fiscal, es un universo fuertemente comprometido con los intereses particulares, y, en algunos casos, directo beneficiario de sus decisiones. En este sentido, no pocos operan en la práctica recaudando impuestos, derecho adquirido a través del tradicional sistema de remates que a cambio de ciertos anticipos al Tesoro les asegura importantes réditos.¹¹

12 Si bien en los últimos años del período analizado la provincia avanza en la consolidación de su burocracia, no desaparecen ni los recaudadores particulares ni los grupos de “idóneos” en el espacio de la tributación.

b) El fondo territorial: recuperación y privatización.

Frente al territorio, existe un consenso previo entre los particulares y el Estado en torno a su inexorable expropiación de las manos indígenas y su paulatina incorporación al mercado. Tal objetivo implicó la coexistencia de diferentes estrategias. Junto a las de exterminio, las de integra-

¹¹ R.O., op. cit., Tomo II, pág. 424, 22/04/1858; 19/07/58; Tomo III, 04/10/59, pág. 46.

ción; frente a las de expulsión, las de asentamiento pacífico de comunidades y su inserción en actividades productivas dentro de zonas previamente delimitadas.¹² De esta manera, desde 1858 hasta 1884, se llevan adelante sucesivas campañas destinadas a producir el corrimiento de fronteras.

El tema de la frontera es, teóricamente, una responsabilidad del Estado central, pero el costo del esfuerzo, la fragilidad de los recursos militares, generan un accionar compartido entre las fuerzas nacionales y las guardias provinciales. A ellos, tarde o temprano, se suman los particulares, en la medida en que las operaciones militares exigen más recursos de los que pueden disponer ambas entidades. Esta situación conduce a una primera violación de los acuerdos consensuados, ya que una parte importante del fondo territorial queda al margen -por lo menos en una primera instancia- de las leyes del mercado. Dos instrumentos diferentes se aplican con tal propósito: el empréstito interno y las leyes de premios militares. En el primer caso, éste aparece como la vía para obtener a precios mínimos “tierras denunciadas fuera de la línea de frontera”.¹³ Un ejemplo en este sentido es el de los suscriptores del empréstito de \$F60.000, en dinero o en hacienda, para el “mantenimiento y equipo de una columna expedicionaria al interior del Gran Chaco en la

¹² *Historia de las Instituciones de Santa Fe*, Santa Fe, 1972, Edición Oficial, Tomo IV, Mensaje del Gobernador Cabal, págs. 234 y 235. Archivo de Gobierno, Archivo Histórico Provincial, Santa Fe, 1880, Tomo 58.

¹³ R.O., op. cit., Tomo VI, págs. 247 y ss.

parte del territorio que corresponde a la provincia por el tiempo que se juzgue conveniente”, los que se comprometen al poblamiento con familias agricultoras, eximidas de “servicios personales provinciales”. En el segundo caso, la recompensa de tierras a quienes han servido o están sirviendo a la patria, se vincula a la tradición revolucionaria en cuyo interior se gesta una fuerte articulación entre lo social y lo cívico alimentada por la situación bélica. Allí emerge la noción de “deuda” que el Estado contrae con los individuos, dispuestos a dar la vida por la patria.¹⁴

En tal contexto son beneficiarios tanto quienes en esas cuatro décadas intervienen en luchas internas, campañas contra el indio o guerras externas (guerra del Paraguay) cuanto los que se convierten en los postreros bastiones de un orden que todavía necesita ser garantizado.¹⁵ Entre estos últimos, emerge una figura peculiar: la del “fortinero labrador” cuya presencia en áreas de alto riesgo, garantiza ocupación y producción. Ejemplos típicos de esta situación se dan en la frontera sur.

En “Melincué Nuevo” (Colonia San Urbano), se otorga a los potenciales pobladores, en propiedad, una suerte de tierra de veinte cuadras cuadradas, “fijando un término para

que se labren los terrenos, y previniendo que si no cumple el agraciado se tendrá por abandonada la concesión”.¹⁶ La demora en la tramitación y otorgamiento de los títulos de propiedad produce desajustes importantes, tal como lo señala el juez de paz Eugenio Peralta de San José de la Esquina, dirigiéndose al Ministerio: “... le recomiendo mucho las escrituras porque los besinos (sic) se están des-poblando de aquí ganando el sentro (sic) de las colonias... Lla (sic) se an (sic) ydo (sic) como diez familias...”.¹⁷

A medida que las campañas militares le permiten engrosar la propiedad pública, el Estado santafesino busca arbitrar los medios para alcanzar, por una parte, una adecuada definición de la propiedad privada urbana y rural. Con ello pretende evitar las crecientes tensiones y conflictos que estallan entre los particulares y las administraciones estatales central o provincial e incluso entre ambas jurisdicciones, agregándose a los que se generan dentro del ámbito privado. Las dificultades reconocen diversos orígenes: la superposición de áreas de incumbencia entre funcionarios nacionales y provinciales para definir la apropiación de tierras, particularmente en áreas de frontera; el establecimiento errático de los límites de las propiedades; el avasallamiento de las vías de tránsito comunes; la depredación de sembradíos por el ganado; la extracción indebida de insumos en terrenos fronterizos, etc..

13

¹⁴ Rosanvallon, Pierre, *La nueva cuestión social*, Editorial Manantial, Buenos Aires, 1995, págs. 49 y ss.

¹⁵ Cf. Curena, “Hacia la configuración de un orden social: normatividad y conflicto”, Rosario, 1986, mimeo, págs. 25 y ss.. Las leyes de premios militares quedan definitivamente eliminadas en 1889.

¹⁶ Archivo de Gobierno, AHP, Tomo 37, 24/07/1872.

¹⁷ *Ibidem*, 21/07/1872.

Paralelamente, se irán gestando las vías para facilitar la apropiación privada de este bien.

Al margen de los instrumentos utilizados en el mismo proceso de sustracción de la tierra al dominio indígena que mencionáramos, a los que posteriormente se sumarán las porciones retenidas por el Estado como contrapartida de empréstitos externos o donadas a las compañías ferroviarias para estimular la inversión, se detecta una voluntad explícita de los gobiernos hacia la “privatización” de la tierra pública. Este proceso muestra la convergencia de dos objetivos bien definidos con miras a potenciar las condiciones de desarrollo: establecer los criterios normativos a los que deben ceñirse las ventas de tierras públicas y favorecer las iniciativas que coadyuvan al despliegue de un modelo de desarrollo capitalista basado en la pequeña o mediana propiedad.

14

El primer camino elegido es el de la enfiteusis. Desde finales de 1853, se formalizan las condiciones a través de las cuales los particulares podrán acceder a una tenencia precaria de terrenos de pastoreo o de pan-llevar, por el término de diez años, a cambio del pago de un canon.¹⁸ Si bien la ley de enfiteusis no preve en su articulado la obligación del poblamiento, éste es un objetivo prioritario para las diferentes gestiones. En el mismo año de promulgación de la ley citada, se concreta un contrato con el empresario Aarón Castellanos, para la radicación de 1000 familias de labradores europeos, distribuidas en grupos de 200, a

fin de dar origen a cinco colonias que se ubicarían en un amplio espacio sobre la ribera norte del Paraná.¹⁹

El proyecto de colonización agrícola demanda, sin duda, gastos superiores a los recursos del Estado. Esto motiva seguramente, en parte, la decisión de vender dos años más tarde, tanto las tierras dadas en enfiteusis como las disponibles para su enajenación.²⁰

No obstante el despliegue de una política tutelada del proceso de apropiación privada de la tierra, la administración central advierte que no pocos de los terrenos enajenados han caído en manos de especuladores “sin ventajas de ningún género para el público”. De ahí que prohíbe a los escribanos públicos autorizar contratos de tierras compradas al Estado si la condición de poblarlas no se ha cumplido.²¹

Es evidente que en esa coyuntura -entre 1857/58- el gobierno cuenta con una reserva potencial de tierras, pero su ocupación real sólo empieza a vislumbrarse, en la medida en que precisamente en ese año ‘58 recién comienzan las campañas de corrimiento sistemático de fronteras. Es por eso que, frente a la disyuntiva de favorecer la apropiación y poblar, opta por cursos de acción paralelos. Por una parte, recurre a empresarios o a empresas dispuestas a formalizar contratos de colonización a cambio de la cesión gratuita o a bajo precio, de la tierra pública. Estos parecen ser los únicos mecanismos de atracción para

¹⁸ R.O., op. cit., Tomo II, págs. 145, 180/181.

¹⁹ Ibidem, pág. 147 y ss; 13/06/1853.

²⁰ Ibidem, pág. 286, 06/10/1855.

²¹ Ibidem, pág. 392 y 393, 01/10/57.

inversores remisos en emprendimientos todavía de alto riesgo. Por otra, insiste sobre la necesidad de dirimir las modalidades de venta de la tierra pública legitimando, al mismo tiempo, los derechos de propiedad privada.

La ley de tierras de 1858 incentiva el juego de la oferta y la demanda en el proceso de apropiación.²² El espacio simbólico del mercado se dibuja bajo los portales del cabildo donde se lleva a cabo la subasta pública, suficientemente publicitada, dentro de la cual triunfa el mejor postor. Más allá de este propósito, la ley muestra las dificultades que existen en esa sociedad y en ese Estado para dirimir con claridad el caudal de tierras que pertenecen al fisco y el carácter genuino de la propiedad de los particulares. Ello conduce en 1862 a promulgar una ley de títulos que pretende transparentar la situación de la propiedad para facilitar su movilidad.²³ Al mismo tiempo se constituye en un instrumento para receptor información dispersa sobre la cual elaborar una estrategia impositiva, dado que el registro fija un determinado arancel por legua cuadrada.

²² Ibidem, pág. 458 y ss, 22/10/58. En el mismo año, una ley avanza en previsión de las modalidades que han de regir una empresa ganadera, declarando “suerte de estancia una legua de frente y dos de fondo, en cuya área de terreno solo se podrán como maximum, cinco mil cabezas de ganado vacuno, mil quinientas yeguas y cuatro mil cabezas lanar. Ibidem, pág. 435, 10/08/58.

²³ Ibidem, Tomo III, pág. 350 y 351, 30/07/62.

Más allá de estos recaudos, la anarquía e imprevisión siguen caracterizando la política de tierras impresa por el gobierno. Así lo reconoce el propio gobernador Oroño:

“... Las tierras fiscales se han dilapidado en épocas anteriores con espantosa profusión y el valor que han adquirido al presente reaccionando contra aquellas enajenaciones, ha venido a crear una funesta incertidumbre sobre las propiedades adquiridas, y una desconfianza para la adquisición de nuevas suertes, que disminuye, como es consiguiente, la concurrencia de compradores y el valor de ellas en nuestro mercado”.²⁴

De las palabras del Gobernador se visualiza el impacto que sobre el mercado tiene la ausencia de normas claras en torno a la propiedad, reduciendo simultáneamente tanto la demanda como el precio de venta. Es por ello que reclama a la Legislatura la sanción de una “legislación invariable, equitativa y clara, que facilite en la práctica su ejecución inmediata”.²⁵

La legislación producida, si bien atiende una serie de aspectos no previstos en instrumentos anteriores, mantiene separados los objetivos de apropiación y de poblamiento. La ley sancionada en septiembre de 1865, autoriza al Ejecutivo a vender tierras fiscales, clasificándolas como baldías, entregadas en posesión o meramente ocupadas. Los procedimientos a seguir varían de acuerdo con la situación del bien. Así, los denunciados de tierras baldías gozarán de preferencia en la subasta pública. En el caso de

²⁴ *Historia...*, op. cit., Tomo IV, pág. 174 y ss.

²⁵ Ibidem.

tierras ocupadas, el artículo 6to. considera poseedores legítimos "1ro. los que habiendo estado en posesión por más de cinco años acreditaran haber denunciado el terreno para ocupar o poseerlos meramente con documentos expedidos por Autoridad competente; 2do. a los que hubieren obtenido títulos supletorios adquiridos por informaciones sumarias sin los requisitos legales; 3ro. a los meros ocupantes de tierras baldías que acrediten por los medios legales, haber estado en posesión por más de 10 años".²⁶

16 El rango de generalidad en que se mueve el articulado al definir el bien pasible de venta y la categoría de los posibles adquirentes se abandona al expresar los precios diferenciales en función de su localización geográfica, sin el establecimiento de un patrón universal. El rol del legislador queda aquí subsumido a las contingencias del mercado, introduciéndose en la norma los criterios de valorización que rigen en ese momento las pautas de la oferta y la demanda.²⁷

Sin embargo, sobre tal situación, se sobreimprime el accionar del Estado, ya que al *fixar* el precio, vuelve a sustraerlo del juego de los factores económicos.

²⁶ R.O., op. cit., Tomo IV, pág. 240.

²⁷ Las variaciones de los precios fijados se dan en una gradiente que ubica los valores más altos en la franja comprendida entre el arroyo del Medio y el río Carcarañá a lo largo de la ribera del Paraná (cerca a nudos ferroviarios y portuarios) y la de mayor baratura, las situadas al oeste y al norte. R.O., op. cit., pág. 40 y ss.

Por fuera de la dinámica del mercado, se acude nuevamente al estímulo de la cesión de terrenos ubicados más allá de los límites de la frontera norte por seis años, con la única condición de poblamiento, indicado éste por la exigencia de una inversión de capital no inferior a \$400 por legua cuadrada. Otra previsión relacionada con la realidad de la frontera consiste en exceptuar de los alcances de la ley a las colonias indígenas, en las cuales el gobierno mensurará y distribuirá las parcelas en proporciones diversas según el número de miembros por familia.

La década del '60 muestra la intencionalidad reguladora respecto del proceso de enajenación de la tierra pública en la esfera normativa. Estos esfuerzos son acompañados asimismo, por la tendencia hacia la especialización en la estructura administrativa. En 1863, se crea la Oficina de Topografía y Estadística que rápidamente se convertirá en Departamento. A partir de entonces, la regulación de las operaciones inmobiliarias estará a cargo de profesionales de la ingeniería, agrimensores y, más tarde, estadísticos. Estos equipos serán responsables de las operaciones de mensura, amojonamiento, tasación, delimitación de caminos vecinales y centros comunales en las colonias, así como de la verificación de títulos. Además de estas tareas de coyuntura, participan en la conformación de una base de datos a través del levantamiento de un censo catastral del territorio provincial, confeccionado en 1872 por el ingeniero Chapeaurouge. En años posteriores, se realizan progresivos ajustes con planos des-

agregados a nivel departamental.²⁸ Es evidente que las circunstancias se han modificado veinte años después. Las campañas de recuperación territorial no sólo han sido exitosas sino también han contribuido al poblamiento sistemático y la presencia de colonias agrícolas, centros rurales e incipientes ciudades ha modificado el escenario provincial, a lo que se agrega el impulso dado a las obras ferroviarias.

En este contexto, la disponibilidad de tierras fiscales se ha reducido notablemente. Sin embargo, se concretan en esta década las pautas definitivas pero también definitivas de entrega de tierras. Los instrumentos legales aparecen imbuídos por los criterios del nuevo ciclo inversor, pero paralelamente reafirman algunas de las concepciones que las distintas gestiones provinciales sostuvieron respecto del modelo de desarrollo. En la primera dirección se observa la fuerte articulación que se establece en la nueva ley de venta de tierras públicas de octubre de 1884, entre poblamiento e inversión. La condición de población, que se convierte en requisito indispensable para acceder a la compra de tierra pública, queda explicitada en el art. 5to.: “Entiéndese por población a los efectos de los artículos anteriores, *la introducción de un capital de tres mil pesos nacionales por legua cuadrada, consistente en cercos, casas, haciendas o plantíos*”.²⁹ Asimismo, el articulado anticipa el fin del ciclo de donación de la tierra pública en remuneración de servicios prestados a

la provincia, que se concreta en la ley de 1889, con la supresión de los premios militares. O bien la deuda por el servicio a la Patria ha quedado saldada, o bien ya no será ésta la vía a través de la cual ha de efectuarse. Tanto la ley de 1884 como la de Colonización de 1889, vuelven de algún modo a ratificar, paradójicamente, el compromiso con un modelo de desarrollo capitalista asentado en la pequeña y mediada propiedad y alimentado a lo largo de cuatro décadas, por la política colonizadora.³⁰ La paradoja reside en que la afirmación conceptual de esta vía de desarrollo capitalista se produce en el momento en que se comienza a tornarse hegemónico el modelo alternativo basado en la gran propiedad.

c) Mercado monetario e inversiones de capital.

Los problemas que plantea la realidad analizada, con respecto a esta esfera y en dirección a consolidar un orden capitalista, son de distinto rango y complejidad. En primer lugar, el universo monetario con el que se encuentra tanto el gobierno confederal

17

²⁸ R.O., op. cit., Tomo IV, pág. 39; CURENA, op. cit., pág. 8.

²⁹ R.O., Tomo XII, pág. 318, 18/10/84.

³⁰ R.O., Tomo XVII, pág. 136 y ss, 04/12/89. Es indudable la movilidad de la tierra volcada al mercado en el lapso de quince años. En 1887, el mapa catastral registra que el estado sólo dispone de 30.000 has., cifra que contrasta con la ponderada por Jonás Larguía en 1872, de 8.095.000 has. Cf. Bonaudo, M., Sonzogni, E., Cragolino, S., Albaizeta, M.E., “Ferrocarriles y mercado de tierras en el centro-sur de Santa Fe (1870-1900)”, en *Siglo XIX, Cuadernos de Historia*, Monterrey, Año II, Nro. 6, junio de 1993.

como los provinciales en 1854, puede explicitarse bajo el concepto de la multiplicidad. Una serie de signos monetarios recorren los espacios de intercambio. De ellos, dos parecen ser los predominantes: el de los pesos plata, particularmente bolivianos, que rige las transacciones entre las provincias del interior, y el del peso papel, del Banco Provincia de Buenos Aires, que opera en este estado y con los restantes. La interacción entre ambos circuitos evidencia un segundo nivel de problemas: el intercambio desigual. La sobrevaluación, en la década del '50, del peso papel de Buenos Aires genera una real transferencia de metálico desde el espacio confederal al bonaerense, compensada por la asiduidad con que los excedentes comerciales de aquél se orientan hacia las áreas productoras de metálico (Chile y Bolivia).³¹

18 Para buscar correctivos a los desequilibrios, comienza a legislarse sobre relaciones de cambio. La primera norma, de 1854, conocida más comúnmente como la "ley Fragueyro", introduce como moneda de uso obligatorio, la del Banco Nacional de la Confederación, a la que se fija una paridad con el peso plata boliviano. En tanto decisión política, el proyecto lleva implícito dos objetivos centrales: el de adecuación del mercado monetario a los criterios de equivalencia y la adopción de un signo único para la Nación. Sin embargo, la concreción de tal proyecto insumirá más de tres décadas. En su dinámica, no exenta

³¹ Cortes Conde, Roberto, *Dinero, deuda y crisis*, Buenos Aires, Sudamericana, 1989, pág. 20.

de conflictividad, surgirán otros problemas a resolver, a medida que se acrecientan los niveles de internacionalización del capital y las finanzas mundiales operan en constelaciones cada vez más interdependientes. En este sentido, la provincia será uno de los escenarios privilegiados dentro del cual se discute, en la década de los '70, el papel del Estado en la creación de la moneda fiduciaria y se analiza el derecho de emisión en el interjuego de las relaciones privadas y públicas. Del conjunto de experiencias vividas en esa década en la que Santa Fe intenta adecuar sus pautas a los parámetros macro de la coyuntura, se destaca el proyecto de creación de un banco semipúblico en el interior de la crisis '73/'76.

La actividad bancaria tiene antecedentes relevantes en la provincia desde tiempo atrás³² y responsables de ellas son principalmente los sectores mercantiles rosarinos. Ellos parecen ser los motorizadores, en 1865, de la primera ley en la provincia que estimula la instalación de bancos de emisión. Este privilegio lo concede el gobierno provincial con el único requisito de un capital base, no menor de \$F 100.000, al que se agregan otras prescripciones para su funcionamiento: un encaje en metálico que represente como mínimo, la tercera parte del valor de los billetes en circulación y la supervisión mensual de las operaciones por parte de un funcionario político, el Comisario de Go-

³² Alvarez, Juan, *Historia de Rosario*, Buenos Aires, 1943, pág. 329 y ss; Ensinck, Oscar, "Moneda y bancos en la provincia de Santa Fe", en *Historia...*, op. cit., Tomo III.

bierno.³³ La liberalidad que emana de la pieza legal responde a un entramado de situaciones. Por una parte, la utopía de ganar el desierto, bajo la gestión de uno de los puntales del nuevo orden, Nicasio Oroño, con inequívocos estímulos a la inversión productiva; en segundo lugar, la necesidad del crédito para dinamizar el progreso, requerido tanto por el aparato estatal como por los particulares, posterga para otras circunstancias la discusión sobre la capacidad y potestad de la emisión, así como las condiciones, finalidades y beneficiarios de la política crediticia. En tercer lugar, la coyuntura bélica iniciada en el segundo lustro de la década, resulta un promisorio campo para la radicación de capitales, la actividad mercantil y concomitantemente, un nuevo factor de drenaje para el Tesoro.

El propio gobierno es consciente del efecto multiplicador del crédito. Así lo reconoce el primer magistrado provincial ante la Cámara de Representantes en 1867:

“En medio de los obstáculos consiguientes al estado transitorio de guerra en que de algún tiempo atrás se encuentra el país, consuela observar el desenvolvimiento progresivo de nuestro comercio, a cuyo resultado concurre muy poderosa y eficazmente el servicio de los bancos que facilitan las operaciones de giro”.³⁴

El “boom paraguayo”, como algunos lo denominaron, no duró más allá del fin de las últimas escaramuzas bélicas y, al efecto desacelerador que le

³³ R.O., op. cit., Tomo IV, págs. 434 y 435, 16/09/65.

³⁴ *Historia...*, op. cit., Tomo IV, pág. 212.

sucede, se suma el impacto de la crisis económica de 1873/74. Los condicionamientos de la nueva situación comienzan a observarse rápidamente: el impulso colonizador no solo se estanca sino que, en algunos casos, retrocede; la actividad mercantil se ralentiza, en parte por la reducción de los intercambios, en parte por la reversión de las políticas crediticias de los bancos. Un clima de incertidumbre gana la importante plaza financiera de Rosario. La situación repercute en las altas esferas que ordenan una detenida auditoría por parte de los funcionarios estatales. El decreto gubernamental de julio de 1870 plantea la necesidad de despejar las dudas que hacen “disminuir la circulación”:

“... una inspección prolija de estos establecimientos /los bancos de Rosario/, practicada por el Inspector de Bancos y personas caracterizadas del comercio servirá tanto para restablecer el crédito de los Bancos que están en las condiciones de la ley y la confianza pública, como para prevenir los males que pueden redundar en perjuicio del público por los que puedan no estarlo...”.³⁵

El resultado no se hace esperar. En noviembre, el banco del comerciante y propietario rural rosarino, Ezequiel Paz, es suspendido en sus operaciones.³⁶ Pero no sólo la suerte del banco del Rosario está sellada. Tampoco sobrevivirá a la crisis el del Crédito Territorial y el Argentino.³⁷

³⁵ R.O., Tomo VII, pág. 112.

³⁶ *Ibidem*, pág. 145.

³⁷ Gallo, Ezequiel, *La pampa gringa*, Buenos Aires, Sudamericana, 1984, pág. 176.

A estas medidas de control, el Gobierno suma el mantenimiento de criterios únicos de paridad. En función de esta necesidad, en septiembre de 1871, fija el tipo de cambio de los billetes con el peso fuerte y la onza del oro.³⁸

La exclusión del mercado financiero de algunas empresas se articula con el replanteo, por parte de las entidades subsistentes de la política crediticia. El ejemplo más acabado lo brinda, sin duda, la fuerte sucursal del Banco de Londres que no sólo reduce su nivel de préstamos notoriamente a la espera de mejores condiciones del mercado, sino que lleva adelante una agresiva política de cobro de acreencias en una sociedad “paralizada” económicamente. Su corolario son los procesos de transferencia patrimonial que afectan fuertemente a miembros destacados de las fracciones mercantiles y terratenientes santafesinas.³⁹

20

En estas condiciones, el estado se encuentra doblemente afectado. Por una parte, porque se agudiza el desequilibrio fiscal ante la imposibilidad real de ejercer mayores presiones sobre los particulares. Por otra, su profundidad no alcanza a resolverse ni con la reorganización rentística de las administraciones de Cabal e Iriondo, ni con la consolidación de la deuda interna que se proyecta.⁴⁰

³⁸ R.O., Tomo VII, págs. 341 y 342.

³⁹ Gallo, Ezequiel, op. cit.: “El gobierno de Santa Fe versus el Banco de Londres y Río de la Plata (1876)”, en *Revista Latinoamericana de Sociología*, Instituto Di Tella, Buenos Aires, 1972.

⁴⁰ *Historia...*, op. cit., Tomo IV y Tomo V.

Bayo e Iriondo, los orientadores y ejecutores de la política provincial de la década, expresan claramente su convicción de que la salida se encuentra en el camino del desarrollo. Entre las cuestiones a dilucidar, en esa dirección, indudablemente está la de los instrumentos financieros para llevarla a cabo. Estas administraciones están fuertemente influenciadas por la prédica del Ministerio del Interior de la gestión sarmientina⁴¹ y ven en el endeudamiento externo una perspectiva de resolución. En esta instancia, se produce la primera gran articulación en el espacio santafesino entre deuda externa y mercado monetario.

En concordancia con tal pensamiento, la ley que autoriza al Poder Ejecutivo, en junio de 1872, a contraer un empréstito, fija con toda claridad y taxativamente su destino. El compromiso que se contrae da concreción a la idea del progreso, a partir del privilegio de la obra pública (ferrocarriles, mejoras y adelantos materiales) y paralelamente, de la creación de una herramienta financiera de envergadura, el Banco Provincial. Las garantías otorgadas marcan por una parte, la identificación de los hombres públicos con el ideario del “progreso indefinido”, al comprometer las rentas generales de la provincia y el producto de la contribución directa, de la enajenación de tierras públicas y de los rendimientos de las obras involucradas por la ley.⁴² Pero, por otra, de-

⁴¹ Cf. Marichal, Carlos, “Políticas de desarrollo económico y deuda externa en Argentina (1868-1880)”, en *Siglo XIX. Revista de Historia*, Monterrey, enero-junio 1988.

⁴² R.O., Tomo VII, pág. 459 y ss.

finen los límites de credibilidad de los mercados extranjeros en las todavía incipientes potencialidades del crecimiento económico provincial. El resultado es una negociación de un monto bastante menor al nominal y ello coloca al gobernador Bayo ante la incapacidad de contar con los recursos suficientes para disponer de un banco totalmente oficial. La alternativa es interesar al capital privado en la empresa, con respuestas favorables tanto en la ciudad de Santa Fe como en el dinámico centro portuario del sur. Es así que entre los proponentes definitivos, figuran nombres y empresas representativas del ambiente del comercio, las finanzas y el negocio inmobiliario rosarino: Casado, Machain, Tietjen, Arijón, Canals, Arteaga, Grognet, Lejarza. No es casual la adhesión a la iniciativa por parte de estos sectores fuertemente afectados en su capacidad de crédito. Un observador interesado como el gerente de la sucursal Rosario del Banco de Londres pondera con bastante transparencia la situación:

“El sentimiento general que ha brotado para apoyar esta Empresa / el Banco Provincial/ en todas formas pueden ser consideradas como una consecuencia de la restricción de créditos en una plaza de recursos tan limitada como ha sido el Rosario hasta el presente, sobre la cual he expresado mi opinión en su momento. Personas muy influyentes, como Casado, Lejarza y otros -para no hablar de Ledesma- se han sentido muy heridos a raíz de las órdenes que yo recibiera, habiendo resultado estériles mis esfuerzos para mantenerlos contentos”.⁴³

⁴³ Gallo, E., “El gobierno...”, op. cit.,

En una plaza de las características apuntadas por el gerente Behn, llevar adelante una rígida política de restricción del crédito y de ejecución de deudas resultaba no sólo oneroso sino altamente conflictivo.

A su vez, desde las esferas gubernamentales se explica el temor generalizado por el descalabro que está sufriendo el Banco Argentino, haciendo hincapié en la realidad de la Capital. Servando Bayo, gobernador en funciones, declara ante la Legislatura:

“El pánico que se produjo en los primeros momentos fue aterrador, sin dejar de existir causas para ello, más o menos reales. Baste recordaros que en esta parte de la provincia, todos los depósitos, los ahorros de muchos años de trabajo se encontraban en las arcas del Banco Argentino de esta capital; el comercio tenía vinculadas a él todas sus operaciones; - no conocíamos ni teníamos otra moneda con que hacer frente a las necesidades diarias que el papel moneda de este establecimiento, que como era natural cayó en completo descrédito”.⁴⁴

21

La viabilización de un proyecto de tal envergadura, en medio de una crisis, debió superar dos desafíos simultáneos: consolidarse en un mercado monetario y financiero complejo prácticamente hegemónico hasta el momento por el Banco de Londres, y definir al interior de la nueva empresa, el control de gestión entre los particulares y el Estado.

El primer objetivo implicó una verdadera guerra económica con un contendiente que no escatimaba medios para desacreditar la entidad pro-

págs. 165 y 166.

⁴⁴ *Historia...*, op. cit., Tomo IV, pág. 393.

vincial recientemente creada, hostilizándola permanentemente con maniobras de todo tipo. Un testimonio claro de las tácticas utilizadas es el de Camilo Aldao, miembro del Directorio del Provincial, le hace conocer a su amigo Weldon, ex-funcionario de la Sucursal Rosario del Banco de Londres:

“Voy a referirte un hecho público. Mes pasado tuvo una corrida el Banco de la Provincia por trabajos preparados en el mercado. Cuando creíamos que el Banco de Londres se mandaría ofrecer como lo hiciste vos por mi intermedio con el banquillo de Paz, se presentaron tres dependientes de Behn con un carro a convertir una fuerte cantidad en medio de la corrida... Nadie niega que los bancos deben obtener sus ventajas pero también se deben tener sus respetos para no caer en el rol de pulperías...”⁴⁵

22 El clima de agresividad está, sin duda, generado por la propia existencia de una casa bancaria que aparece, desde el inicio, como peligrosa competidora y que cuenta además con el auspicio del gobierno. Este, a su vez, instrumenta un conjunto de estrategias destinadas a colocarla a la cabeza del mercado. En primer lugar, a los pocos meses de su creación, abre en ella una cuenta oficial que a la par de servir de estímulo en la plaza, le asegura los adelantos necesarios para sus obligaciones financieras demandadas por la administración de la cosa pública. Paralelamente, comienza a evaluar la pertinencia de otros instrumentos legales. Así, en su Mensaje de

⁴⁵ Gallo, E., “El gobierno...”, op. cit., pág. 160.

mayo de 1875, el Gobernador Bayo expresa:

“... opino que una reforma de la Ley general de Bancos, que limite el valor de la emisión de los otros Bancos establecidos y que se establezcan, o que prohíba la emisión del papel moneda tanto a unos como a otros, en mayor suma que la que represente su capital efectivo; o que no la consienta en manera alguna, a de darnos por resultado el fin que debemos proponernos para proteger (sic) al Banco Provincial, que es formado en su mayor parte con los dineros que el pueblo adquiere a costa del sudor de su rostro y quien tiene derecho a reportar los beneficios que aquél a su vez debe ofrecerle con sus franquicias y facilidades”.⁴⁶

Un mes después, las dos Cámaras promulgan una ley que cercena la facultad de emisión a todos los bancos existentes en la provincia a excepción de los dos establecimientos oficiales, el Banco Nacional y el Provincial. Al mismo tiempo se obliga a aquéllos a retirar de circulación su emisión en el término de un año.⁴⁷

En el plano discursivo, los intereses del Estado así como de los particulares vinculados a la medida se amparan bajo la apelación de un interés general. Al analizar los fundamentos expresados por el legislador autor del proyecto -el senador Barboza- el diario El Pueblo afirma:

“... la libre concurrencia aconsejada por los exagerados partidarios de la libertad bancaria, se ha detenido ante consideraciones de un orden superior - la garantía

⁴⁶ Historia..., op. cit., Tomo IV, pág. 394.

⁴⁷ R.O., Tomo IX, págs. 8 y 9, 22/06/75.

del pueblo respecto a la moneda fiduciaria..."⁴⁸

La facultad de emisión inaugura una discusión más compleja referida a la dinámica de las relaciones privadas y públicas al interior del mercado y a la capacidad de injerencia del Estado en éste. Acordes con las argumentaciones del gobierno en esa dirección, la opinión pública representada por el diario La Capital de Rosario asume que:

"... la libertad de industria, la libertad de comercio, no están afectadas con el monopolio acordado al Banco, porque la naturaleza de la operación de emisión no corresponde a las relaciones privadas y ordinarias de una casa comercial, único caso en que se heriría el comercio; único caso en el que el privilegio sería odioso, pues establecería una desigualdad contraria al espíritu de nuestras instituciones liberales y democráticas... los servicios prestados al país por la emisión, son servicios públicos que deben ser garantidos por la alta responsabilidad del Estado..."⁴⁹

El consenso otorgado por determinadas fracciones de la burguesía santafesina a la decisión gubernamental, le permite al gobierno avanzar cancelando el permiso de establecimiento en la provincia del Banco de Londres. El 19 de mayo de 1876 decreta el cese de la autorización fundamentando que esa institución "se ha convertido en ruinoso a los intereses públicos, hostil y peligrosa... al crédito interior y exterior de la provincia..."⁵⁰

⁴⁸ La Capital, 22/06/76.

⁴⁹ Ibidem.

⁵⁰ R.O., Tomo IX, pág. 161, 19/05/76.

Las ulterioridades del conflicto, suficientemente investigadas⁵¹ y que incluyen entre sus aristas compulsivas, la presencia de la armada británica en el puerto de Rosario, nos introducen a otro campo de reflexión: el de la regulación de las relaciones con el capital extranjero. El escenario en el que se desenvuelve la disputa aparece fuertemente sensibilizado tanto por la presencia creciente de inmigrantes extranjeros como por las expectativas que crean las seguras inversiones foráneas. Como consecuencia de ello, el episodio se constituye en un hito paradigmático que excede el espacio provincial, al fijar jurisprudencia para el conjunto de la Nación. Ella queda formalizada por el entonces Ministro de Relaciones Exteriores, Dr. Bernardo de Irigoyen, quien caracteriza a las sociedades anónimas, como el Banco de Londres, con los siguientes argumentos:

"... En esas sociedades no hay nacionales ni extranjeros; ellas constituyen una persona moral distinta de los individuos que concurren a establecerla; y aunque sean fundadas por extranjeros, no tienen derecho a protección diplomática, porque no son las personas las que en esas combinaciones se ligan, asociándose simplemente en ellas los capitales, en forma anónima, es decir, sin nombre, nacionalidad, ni individualidad comprometida..."

... Si la nacionalidad de los accionistas se imprimiese a la sociedad de que forman parte, resultarían entidades que va-

⁵¹ El artículo citado de Ezequiel Gallo no sólo examina las distintas aristas del incidente, sino que también recopila productivamente otros aportes previos.

riarían instantáneamente de nacionalidad y que podrían asumir también, en ciertos casos, un carácter múltiple con derecho a la protección de todas las banderas del mundo”.⁵²

La fundamentación esgrimida da apoyatura a su tesis sobre la sujeción de las sociedades anónimas como personas jurídicas, a las leyes del país que las recepta.

Frente a las reclamaciones de los representantes consulares inglés y alemán, por la incautación de los fondos del Banco, en el primer caso, y por el arresto del gerente Behn, en el segundo, el canciller despliega dos argumentaciones. La primera está destinada a reafirmar la vigencia del estado de derecho y por ende, la existencia de recursos legales para dirimir querellas, que afecten tanto a empresas como a individuos, caminos que parecen no haber sido recorridos por los demandantes. En segundo lugar, ratifica la no injerencia del Estado Nacional en “negocios en que ventilan los particulares sus intereses privados”.⁵³

Esta última afirmación da lugar a varias lecturas: cabría preguntarse, en primer lugar, hasta qué punto la gestión Avellaneda que tiene en su elenco ministerial al propio Simón de Iriondo, líder de la fracción situacionista y uno de los principales promotores de la creación del Banco Provin-

cial, está dispuesta a bloquear las acciones del gobierno santafesino; en segundo término, podría detectarse un cierto “deslizamiento” discursivo en el planteo en torno a los límites de lo privado. En tanto Irigoyen es un activo partícipe de la vida económica y política de Santa Fe no puede desconocer, como funcionario y como actor civil, las condiciones que motivaron la fundación de esa entidad semipública, así como el compromiso de la administración Bayo con su devenir. La misma correspondencia con St. John da cuenta que está al tanto de las decisiones gubernamentales de transferir los fondos incautados a la institución británica, a las arcas del Provincial.⁵⁴ En esta instancia, el trámite se dirime exclusivamente en una esfera privada? La duda es pertinente, ya por la adhesión manifiesta de determinados sectores de la sociedad al argumento de que en esa coyuntura se están manejando cuestiones de orden público, ya por el reconocimiento explícito que formula el propio gobernador de los grandes capitales estatales invertidos; ya por la reclamación del encargado de negocios británico de que la incautación fuera hecha por orden de las autoridades provinciales y no por el juez del Tribunal de Comercio.⁵⁵

La superación del conflicto requiere la ayuda económica del gobierno nacional, quien otorga un préstamo a la Provincia para que restituya los fondos incautados, ante las dificultades de la banca provincial que continúa con la emisión inconvertible.

⁵² de Irigoyen, Bernardo y otros, *El derecho y la soberanía argentina*, Buenos Aires, Juárez Editor S.A., 1969, págs. 18 y 19.

⁵³ *Ibidem*. Carta de B. de Irigoyen al encargado de negocios de S.M. Británica, F.R. Saint John, 23/06/76, pág. 40.

⁵⁴ *Ibidem*, pág. 47.

⁵⁵ *Ibidem*, pág. 46.

Entre los considerandos que avalan tal procedimiento, no debió resultar ajena la preocupación del Estado Provincial por ofrecer una imagen de credibilidad, particularmente en las plazas europeas, resquebrajada por la larga controversia.⁵⁶

De ahí en más, la capacidad emisora deja de ser motivo de discusión al interior de la provincia. Las reformas monetarias de la década del '80, si bien no la modifican, transfieren las tomas de decisión en este ámbito al gobierno central. Este maneja, desde 1881, los resortes monetarios definiendo la unidad de moneda, los criterios de paridad con los patrones oro y plata y los mecanismos de conversión.⁵⁷

Llamativamente, la polémica se abre casi simultáneamente en la dinámica interna del Banco Provincial, cuyos protagonistas pretenden dirimir a quién corresponde el control de los resortes de la administración: si a los accionistas particulares o al responsable de los mayores aportes, el Estado Provincial. Esto conduce al tratamiento del segundo desafío.

Desde su creación, el gobierno provincial no oculta su temor de aparecer, frente a los inversores, con una presencia demasiado fuerte en la institución, a causa de la desconfianza que lo público genera en el mercado.⁵⁸ Por ese motivo, en la ley autorizando la creación de la Sociedad Anónima encargada de fundar el Banco Provincial de Santa Fe apare-

cen como proponentes los particulares. En el propio cuerpo de la norma legal que crea un directorio provisorio, de acuerdo con las pautas de funcionamiento de una sociedad anónima, se reafirma esta postura, dejando en manos de los proponentes cuatro cargos frente a los dos nombrados directamente por el Ejecutivo. Esto no quita que el gobierno se abstenga de intentar incidir fuertemente en la dinámica de la nueva entidad. Un primer síntoma se desprende de la reunión de la Asamblea de accionistas convocada para aprobar los Estatutos, momento en que pone en tensión una de las regulaciones fundamentales de toda sociedad de este tipo: la de preservar los niveles de representación que garanticen un acceso equitativo a la toma de decisiones. Frente al reclamo de un grupo importante de accionistas representativos del comercio y la banca rosarina, el gobierno hace valer su calidad de accionista mayoritario para desestimarlos. Esta orientación se refuerza aún más con motivo de la elección de las autoridades definitivas. Por la fractura producida en el seno de la Asamblea, los sectores que respaldaban una de las listas presentadas, la del comercio, se abstienen de participar en la elección. Dicha lista gozaba de un fuerte consenso en la plaza rosarina, tanto es así que el editorial del 2 de septiembre de 1874 del diario La Capital destaca:

“/Ella/ representa a cinco nacionalidades, y se compone de comerciantes que conocen todos los ramos del comercio y de las industrias que se desarrollan en la provincia. El introductor, el mayorista, el menudeante, el industrial, el artesano y hasta el obrero más humilde encontrará

⁵⁶ R.O., Tomo IX, pág. 213, 28/08/76.

⁵⁷ Cortes Conde, R., op. cit., pág. 145 y ss; pág. 155 y ss.

⁵⁸ *Historia...*, op. cit., Tomo IV, pág. 342.

en ese Directorio quien sepa apreciar debidamente su crédito”.

Consecuencia directa de la abstención es la designación el 25 de septiembre de un directorio conformado por figuras con reconocidos vínculos con el staff gubernamental y que formaban parte de la nómina contrinicante.

El progresivo avance del gobierno sobre la administración del Banco, se refuerza en junio del '76 -en coincidencia con el momento más álgido del incidente con la banca inglesa- desde diversos frentes. Al promulgar la ley referida a la administración del Banco, sus autoridades se reducen en número y modifican su fuente de legitimidad: del primitivo directorio de seis miembros elegidos por las bases, de donde emana también por elección el Presidente, se pasa a un directorio de cuatro miembros, equiparando la representación gubernamental con la de los accionistas, cuyo Presidente es designado por el Poder Ejecutivo. Al mismo tiempo se otorga privilegios fiscales a la empresa y se limita el crédito a los particulares.⁵⁹

La reacción no se hace esperar y proviene nuevamente de grupos mercantiles rosarinos que reputan la relación del gobierno con el Banco como muestra de un trato diferencial que se acerca a la condición de privilegio. El problema de las relaciones desiguales es asumido tanto por el gobernador Bayo como por su sucesor, Iriondo, interpretándolo en el marco de una situación de emergencia. En 1878, Iriondo todavía afirma:

⁵⁹ R.O., Tomo IX, pág. 192 y ss.

“Los privilegios dados a un establecimiento bancario imposibilitan o dificultan la competencia en esta materia y naturalmente alejan cuantiosos capitales de la circulación. Tales privilegios no pueden, a mi juicio, sostenerse como buena doctrina o acertado sistema económico en general; aunque debo reconocer y declarar por lo que hace a los privilegios de este orden acordados por ley al Banco Provincial, que en las circunstancias especiales en que ellos le fueron conferidos, respondían a una exigencia extraordinaria de la situación y fueron calculados con acierto y mantenidos con patriótica firmeza”.⁶⁰

El capítulo final de este proceso es la ley de septiembre de 1878, que al tiempo que restablece los criterios de la carta originaria del Banco, reformula una de sus pautas básicas: transfiere su administración a un Director General y a un Gerente nombrados por el Ejecutivo. Los accionistas tendrán sólo una participación indirecta y marginal en el seno de la Comisión Consultiva, de cuatro miembros, y en la que podrán incorporar sólo dos. Simultáneamente, ponderando que la crisis ha concluido, elimina los privilegios precedentes y abre el crédito a los particulares.⁶¹ Es evidente que la nueva administración pretende ponerse a la altura de los nuevos tiempos y convertir al banco en uno de los motores del desarrollo así como en su agente financiero por excelencia.

Las discusiones sobre la capacidad de emisión y el control de gestión que enfrentaron al Estado con los inversores extranjeros y nativos fueron, sin duda, las pruebas piloto en las que se

⁶⁰ *Historia...*, op. cit., Tomo V, pág. 78.

⁶¹ R.O., Tomo X, pág. 96 y ss.

fraguaron y modelaron relaciones que excedían el mero trato individual. A través de ellas, el capital formalizará su existencia en el espacio provincial. Si bien no desaparecerán en su interior los vínculos particulares, mediados, con su fuerte carga de corrupción en la cosa pública, progresivamente las prácticas institucionales irán ganando terreno.

A su vez, la contrapartida de la imposición del derecho de emisión y de la transformación del Banco en una herramienta gubernamental fue, sin duda, una profundización del endeudamiento externo - particularmente en la década del '80 y especialmente luego de aceptar integrar el grupo de bancos garantidos y una paulatina subordinación al Estado Nacional.⁶²

El análisis precedente ofrece, desde distintas aristas y en diversas coyunturas, una preocupación central por parte de las diferentes administraciones provinciales: definir con claridad los contenidos y límites de la propiedad. El horizonte meta, desde esta perspectiva, se ubica en un universo en el que priven relaciones cada vez más equivalentes. Las búsquedas primordiales de la política estatal se orientan a eliminar el fraude, el robo, las distorsiones, proponiendo la consolidación de reglas precisas que favorezcan la concurrencia en igualdad de oportunidades. Este horizonte, en definitiva, es percibido como deseable,

⁶² Cf. Marichal, Carlos, *Historia de la deuda externa de América Latina*, 1988, México y Cortes Conde, R., op. cit.

tanto por los particulares como por el fisco.

En este proceso, el Estado mismo pretende formalizar el alcance de sus atribuciones frente al mercado. Ello explica cierto papel tutelar, como el que asume en relación al mercado de tierras, o de directa injerencia, como se observa en el mercado financiero.

La lectura de la dinámica de los mercados desde la óptica del Estado resulta, indudablemente sesgada. Sin embargo, creemos que estas páginas pueden perfilar algunas cuestiones sobre las que avanzaremos. En primer lugar, una cuestión resulta relevante cuál fue el impacto, por ejemplo, en el mercado de tierras, del vuelco creciente de ésta desde la esfera pública al sector privado. Desde el punto de vista cuantitativo, tal como lo señaláramos en trabajos precedentes como en el actual, existe una masa significativa de tierra en manos del Estado como resultado de la conquista, las ocupaciones precarias y la labilidad de títulos de propiedad. De tal modo que la paulatina transferencia incide fuertemente sobre los intercambios. En una perspectiva cualitativa, si bien el discurso y gran parte de las normas jurídicas sancionadas conducen a afianzar la igualdad en el acceso a la tierra, el privilegio o la desigualdad aparecen como marcas significativas, en distintas gradaciones, que van desde las cesiones "honoríficas" a prohombres, hasta las que se concretan a empresas de colonización, de transporte terrestre o fluvial, de infraestructura vial, etc.

La articulación de los objetivos tendientes a legitimar la propiedad y a garantizar el intercambio equivalente

de mercancías repercute sobre un tercer mercado, analizado en otro momento: el mercado de trabajo. El estímulo de las corrientes inmigratorias, bajo el imaginario de “fare l’America”, se despliega a lo largo de todo el período a través de la colonización agrícola pivoteando en las reales posibilidades, en la primera etapa, de obtener la propiedad. En consecuencia, ello produce un significativo y constante incremento de la oferta de fuerza de trabajo. A su vez, la preocupación por bloquear los circuitos mercantiles marginales, apoyada por fórmulas coactivas, tipificadas en los códigos rurales y legislación conexas, empujan a potenciales trabajadores a abandonarlos e insertarse paulatinamente en el mundo de los asalariados.

28

La acción reguladora que se supone promovida desde el lugar del interés común provoca no pocas tensiones al interior de la sociedad. Los contados registros que hemos hecho de ellas en esta instancia son sin embargo, reveladores. En la dinámica social, los síntomas de reticencia o de disenso se reflejan, a veces a través de las propias variables del mercado, reduciendo la demanda o bajando los

precios. Otras, aparecen a través de las voces de los actores, por omisión o por reacción. En el primer caso, lo más frecuente es la continuidad de ciertas prácticas sin tener en cuenta su reformulación prescriptiva. Aquí el peso de la costumbre priva sobre perspectivas más universalistas. En el segundo, el motor deviene de la limitación a relaciones desiguales y se expresa como verdadera defensa de conservación de privilegios.

En el interjuego descrito de la dinámica social al interior de las fracciones burguesas, el grupo que potencia la búsqueda de criterios más racionales, particularmente en las esferas mercantil y financiera, es el rosarino, que en la relación de fuerzas sufre sucesivos desplazamientos. Ello explica también su mayor nivel de contestación a ciertas tomas de decisión del Estado que consideran perjudiciales a sus intereses.

Si bien al culminar el período se alcanzan ciertos niveles de consenso acerca de la necesidad de modernizar las relaciones, la fragilidad de esa construcción favorece la perduración de prácticas particularísticas, de presiones, de utilización del espacio público en virtud de intereses privados.