

## Las tierras públicas de Buenos Aires: políticas y realidades en la segunda mitad del siglo XIX.

Marta Valencia

CONICET – Univ. Nac. La Plata

### Resumen

*El propósito de este trabajo es explicar el proceso de transferencia de las tierras públicas en la provincia de Buenos Aires que se inicia en 1852, a partir de la caída del gobernador Rosas. Incluye en primer lugar, una referencia a las políticas llevadas adelante en la primera mitad del siglo XIX, en segundo lugar se desarrollan los cambios que se producen en la década del 50, primero con la revisión de la legislación anterior por motivos de índole política, luego con el establecimiento del sistema de arriendo que funcionó con carácter transitorio, y por último, la aceleración de la transferencia de la tierra a manos privadas a través de las leyes de ventas.*

### Abstract

*The purpose of this work is to explain the process of transference of the public lands in the Buenos Aires province which begins in 1852, after the fall of the governor Rosas. It includes, firstly, a reference of the policies that were taken on during the first half of the 19<sup>th</sup> century; secondly, it describes the changes produced in the 50 decade: in the begging with the revision of the preceding legislation because of political motifs, and then, with the establishment of the renting system which worked with a transitory character; and lastly, the acceleration of the transference of lands to private hand through the sale laws.*

Hasta fines del siglo XVIII, la economía rioplatense estuvo basada en la exportación de plata del Alto Perú y, en menor medida, en la exportación de cueros, pues la frontera sur del actual territorio de la provincia de Buenos Aires no llegaba al río Salado, es decir que lo materialmente poblado y en producción era sólo una pequeña franja ubicada sobre la costa del río de la Plata que además desarrollaba una actividad agrícola de cierta importancia. En las décadas posteriores a la revolución esta región se vinculó a los mercados internacionales a partir del comercio libre apoyándose en la exportación de productos pecuarios, especialmente los provenientes de las tierras bonaerenses. De manera que la concentración del intercambio externo en el puerto de Buenos Aires y el progresivo incremento de la exportación de bienes pecuarios permitieron que la provincia se diferenciara como unidad

político-económica con respecto al resto del territorio, basando su producción en el uso extensivo de las tierras que se incorporaron en forma paulatina, a expensas de las tribus autóctonas.

Desde la primera década independiente, los gobiernos de Buenos Aires comenzaron a expandir la zona ocupada en sucesivas campañas que lograron el corrimiento de la frontera apoyado en la fundación de fortines y centros poblados. Entre ellas merecen destacarse la expedición de Martín Rodríguez en 1816, primera avanzada al sur del río Salado, y en 1833 la de Juan Manuel de Rosas, que combinó la acción punitiva y la negociación con los aborígenes,<sup>1</sup> dejando como saldo una larga etapa de tranquilidad y sosiego a los hacendados de Buenos Aires, que de ese modo continuaron la expansión de sus establecimientos en los que seguía predominando la extracción de cueros y sebo, incorporándose ahora carnes para el saladero. Las luchas internas que por más de cincuenta años reflejaron las dificultades para la aceptación general de un modelo de organización política, no cesaron durante el interregno del gobierno de Rosas quien por diecisiete años consecutivos mantuvo la unión de las provincias merced a una "dura paz" impuesta desde Buenos Aires.

Luego de su derrota en la batalla de Caseros comenzó la etapa de organización nacional, en que se crearon nuevas condiciones para la articulación de los intereses de los sectores dominantes del interior al circuito económico que mantenía como eje el puerto de Buenos Aires. Aunque este proceso no estuvo exento de dificultades, ya que la provincia se había autoexcluido del proceso de integración que nucleó al Interior y el Litoral en la Confederación Argentina, resguardando para sí las rentas de la aduana. En 1852, la inseguridad se adueñó nuevamente de la frontera, y los aborígenes, pacíficos por bastante tiempo, volvieron a invadir las estancias alcanzando el norte de la provincia. A partir de 1858 se estableció una línea que delimitaba el territorio controlado por el gobierno, renovándose en los círculos políticos la inquietud por encontrar una solución definitiva al problema de la frontera interior. La economía de Buenos Aires continuó la exportación de cueros, carne salada y sebo, y comenzó el proceso que se denominó la "fiebre del lanar".

A partir de década de 1860 se operaron simultáneamente varias transformaciones en la estructura política, económica y social del país al calor de las nuevas oportunidades generadas por la revolución tecnológica y el constante aumento de la demanda de materias primas. La producción de lana alcanzó sus cifras más altas, se tendieron las primeras líneas férreas, aumentaron notablemente las inversiones británicas, todo ello en el marco de la reciente unidad política, con la incorporación de Buenos Aires mediante la aceptación de la constitución de 1853 reformada y con la consecuente nacionalización de las rentas aduaneras. A fines de la década de 1870, la última etapa de la incorporación de tierras la protagonizaron Adolfo Alsina primero, en una estrategia defensiva y luego Julio Roca, quien avanzó en forma definitiva sobre los dominios de los aborígenes, alcanzando hasta el río Negro. Como lo afirmaron varios historiadores, el siglo XIX fue el siglo de la ocupación del terri-

---

<sup>1</sup> Para este aspecto del problema ver: Silvia Ratto, ¿Fianzas públicas o negocios privados?, en: Noemí Goldman y Ricardo Salvatore (comp.), *Caudillismos rioplatenses*, Eudeba, 1998, pp. 244-245.

torio de la Provincia de Buenos Aires, cada uno de los avances de la frontera interior fue acompañado de políticas que incentivaron la radicación de pobladores. Este proceso fue acompañado por las transformaciones de la ganadería de Buenos Aires, con una inserción más fuerte de sus productos en el mercado internacional a raíz del menor coste de los fletes interoceánicos y la necesidad de materias primas de los países centrales. En suma, se asistió a la maduración del proceso que se había iniciado varias décadas atrás; la organización nacional con Buenos Aires unida al resto del territorio, con un claro liderazgo a lo largo de esta etapa por haber vencido en todos los frentes, y sobre todo, porque sobre la base de las instituciones bonaerenses se irá organizando el nuevo aparato estatal.

El propósito de este trabajo es explicar el proceso de transferencia de las tierras públicas de Buenos Aires que se inicia en 1852, a partir de la caída del gobernador Rosas. Incluye en primer lugar, una referencia a las políticas llevadas adelante en la primera mitad del siglo XIX, para luego desarrollar los cambios que se producen en la década del 50, primero con la revisión de la legislación anterior por motivos de índole política, luego con el establecimiento del sistema de arriendo que funcionó con carácter transitorio, y por último, la aceleración de la transferencia de la tierra a manos privadas a través de las leyes de ventas. Esta última etapa tuvo características más homogénea que las anteriores, quizá porque coincide con la organización nacional, la construcción del estado, y la consecuente sanción de los Códigos, el Rural en 1865 y el Civil en 1869.<sup>2</sup> La legislación de tierras persiguió la clarificación de los derechos y trató de ordenar la situación de los ocupantes asentados desde hacía varias décadas y amparados en la imposibilidad de cumplir con la contradictoria legislación sancionada por los sucesivos gobiernos.

### **Algunos enfoques en la historiografía sobre las políticas de tierras públicas**

Las políticas implementadas por los distintos gobiernos dieron lugar a la aplicación de normas legales que posibilitaron la transferencia a manos privadas de extensas superficies de terrenos del estado, alentando la ocupación y la puesta en producción de las tierras nuevas, por lo tanto el espacio ocupado aumentó progresivamente desde principios del siglo XIX en que la superficie efectivamente incorporada era de alrededor de 2.000.000 de hectáreas para llegar, a fines del siglo a las 31.000.000 aproximadamente.<sup>3</sup> La legislación promulgada puso en evidencia concepciones diversas respecto a esta cuestión, por ello los sistemas de transmisión adoptados variaron a lo largo del siglo, coexistiendo en algunas etapas normas legales como las que implantaron el usufructo, las donaciones y la propiedad plena. Este proceso llamó la atención de muchos historiadores que lo abordaron desde enfoques

---

<sup>2</sup> Samuel Amaral, *The Rise of capitalism on the Pampas. The Estancias of Buenos Aires, 1785-1870*, New York, Cambridge University Press, 1998.

<sup>3</sup> *Censo General de la Provincia de Buenos Aires*, octubre de 1881, Buenos Aires. *El Diario*, 1883, pág.124. (En adelante hectáreas aparecerá abreviado: has. y se utilizará sólo leguas en lugar de leguas cuadradas. La legua cuadrada equivalía para la época a 2.700 has.).

diferentes, sólo se hará mención a algunas obras, sin pretender agotar la totalidad de la producción historiográfica.

Se puede considerar entre los aportes precursores el trabajo de Nicolás Avellaneda, quien en 1865 publicó su tesis doctoral en la que analizó las diversas modalidades de transferencia de tierras públicas a particulares; partidario de la propiedad privada, criticó el baldío, la enfiteusis, el arrendamiento y la retención de la tierra en manos del estado. Siguiendo este pensamiento Miguel Ángel Cárcano realizó un estudio con una minuciosa información sobre las normas legales, extendiendo el análisis a varias provincias y territorios nacionales. Más adelante, Jacinto Oddone escribió un alegato en contra del latifundio y suministró por primera vez la información de nombres de adjudicatarios y extensiones de tierras distribuidas en la Provincia de Buenos Aires. Las inexactitudes legales y de la base empírica no han sido obstáculo para que, junto con Cárcano, sea este autor el más citado hasta nuestros días cuando se quieren suministrar datos y cifras sobre el traspaso de terrenos públicos a los particulares.<sup>4</sup>

A partir de la década de 1970 se publicaron varios trabajos que iluminan las perspectivas de la historia agraria abriendo nuevos caminos con aportes que promueven un cuestionamiento de los supuestos interpretativos anteriores. Roberto Cortés Conde, planteó un nuevo enfoque respecto del problema de la estructura de la propiedad en la provincia de Buenos Aires, desestimando la importancia del factor institucional o social como generadores de la gran propiedad y puso el acento en las causas económicas de la misma, oferta relativa de recursos, abundancia de tierras y escasez de capital y de trabajo; "el resultado fue la formación de grandes explotaciones, que significó asimismo una efectiva ocupación del suelo, lo que a su vez definió las relaciones de propiedad previas al gran alud inmigratorio".<sup>5</sup>

En los años 80 se renovó el interés sobre las políticas de tierras utilizando como metodología la confrontación exhaustiva de diversas fuentes, con la intención de resolver cuestiones que la bibliografía especializada había dejado pendientes. La combinación del análisis de la legislación sancionada con los datos contenidos en las escrituras públicas mediante las cuales el estado bonaerense traspasó tierras a los particulares dio sus resultados porque permitió explicar adecuadamente cada una de las etapas. A su vez, los registros catastrales posibilitaron la localización de las parcelas en el territorio provincial, pudiendo apreciar mediante la construcción de una serie de mapas los sucesivos avances en la ocupación de las tierras nuevas. Este entrecruzamiento de fuentes saldó muchas cuestiones y contestó interrogantes respecto del proceso de transferencia de las tierras públicas en el siglo XIX;

<sup>4</sup> Nicolás Avellaneda. *La tierra pública. Estudio sobre las leyes de tierras públicas*, Buenos Aires, 1865. Miguel Ángel Cárcano. *Evolución histórica del régimen de la tierra pública*. Buenos Aires, Eudeba, 1972 [1917]. Jacinto Oddone. *La burguesía terrateniente argentina*, Buenos Aires, Libera, 1930.

<sup>5</sup> Para la primera parte del siglo XIX es excluyente el trabajo de Tulio Halperín Donghi, "La expansión de la frontera de Buenos Aires (1810-1850)", en: *Desarrollo Económico*, n° 9-10, 1963. Roberto Cortés Conde, "Algunos rasgos de la expansión territorial en Argentina en la segunda mitad del siglo XIX", en: *Desarrollo Económico*, Buenos Aires, abril/junio 1968, vol. 8, n° 29 y *El progreso argentino*, Buenos Aires, Sudamericana, 1979.

cuanta cantidad de tierras se traspasó a los particulares en cada etapa, en que zonas de la provincia de Buenos Aires, quienes fueron los receptores de las mismas y con ello pasaron a formar parte del elenco de los hacendados bonaerenses, cual fue la estructura de las tenencias y cuando se produjo concentración de la propiedad.<sup>6</sup>

En los últimos años se han publicado y se encuentran en preparación varios estudios que acotan el campo de análisis a una región de la campaña de Buenos Aires, pero con un eje temporal que abarca un siglo. Esta perspectiva escapa a los tradicionales cortes temporales aspirando explicar las rupturas y continuidades del proceso de ocupación y acceso a la propiedad legal de la tierra. Este análisis micro-regional y secular descubre matices y singularidades. Los trabajos de Guillermo Banzato y Guillermo Quinteros sobre Chascomús, de Mariana Canedo sobre San Nicolás de los Arroyos, de José Mateos sobre Lobos, de Alejandra Mascioli sobre Dolores, entre otros, incursionan en la ocupación y el acceso a la propiedad legal de la tierra, el movimiento poblacional y las tensiones y conflictos existentes en la campaña bonaerense posrevolucionaria, insertándose en las tendencias historiográficas que apuntan a desentrañar los problemas de la transición entre la realidad tardocolonial y el modelo de la gran estancia ganadero-extensiva.<sup>7</sup>

Este balance, que no ha pretendido ser completo sino sólo orientador de los principales enfoques muestra una abundante producción que sin embargo indica que es indispensable continuar en esta línea de investigación.<sup>8</sup>

### Desde la independencia hasta la caída de Rosas en 1852

En los años posteriores a la independencia la zona ocupada y poblada en Buenos Aires abarcaba desde la zona costera al río de la Plata hasta la frontera natural que constituía el río Salado, sobre la que se encontraba la línea de fortines. En este espacio se hallaban radicados los antiguos pobladores quiénes durante los primeros veinte años del siglo XIX, con cierta lentitud, fueron perfeccionando los títulos de propiedad mediante la utilización de los sistemas coloniales de venta y moderada composición, además de las donaciones del Directorio entre los años 1818 y

<sup>6</sup> Marta Valencia, "La política sobre tierras públicas después de Caseros", tesis doctoral inédita, Universidad Nacional de La Plata, 1983. María Elena Infesta, "Usufructo y apropiación de tierras públicas. Buenos Aires 1820-1850", tesis doctoral inédita, Universidad Nacional de La Plata, 1991.

<sup>7</sup> Guillermo Banzato y Guillermo Quinteros, "La ocupación de la tierra en la frontera bonaerense. El caso de Chascomús, 1779-1821", en: *Estudios/Investigaciones*, La Plata, UNLP, n° 11, 1992; Mariana Canedo, *Proprietarios, ocupantes y pobladores. San Nicolás de los Arroyos, 1600-1860*, Mar del Plata, UNMdP-GILIRR, 2000; José Mateo, "Migración interna y frontera agrícola. Los campesinos agricultores de Lobos a comienzos a comienzos del siglo XIX" tesis de Licenciatura, UNMdP, 1991; Alejandra Mascioli, *Productores y propietarios de la frontera bonaerense, Dolores, 1798-1860*, tesis de Maestría, Universidad Internacional de Andalucía, Sede Iberoamericana "Santa María de la Rábida", La Rábida, 1999.

<sup>8</sup> Juan Carlos Garavaglia y Jorge Gelman, "Rural History of the Río de la Plata, 1600-1850: Results of a Historiographical Renaissance", en: *Latin American Research Review*, 30; 3, 1995, p. 82; Juan Carlos Garavaglia, "La propiedad de la tierra en la región pampeana bonaerense: algunos aspectos de su evolución histórica (1750-1863)", ponencia presentada en las XVII Jornadas de Historia Económica, Tucumán, setiembre del 2000, CD.

1820. Al mismo tiempo, ocupantes sin títulos poblaban las tierras baldías, problema este que preocupó a los sucesivos gobiernos hasta prácticamente fines de siglo.

Durante el período que comenzó a partir de la década de 1820, las políticas implementadas desde el gobierno provincial surgieron del complemento de dos sistemas, donaciones -condicionadas e incondicionadas-<sup>9</sup> y enfiteusis. En 1821, el Gobernador Martín Rodríguez suspendió las denuncias y entrega de títulos de propiedad porque las tierras públicas se constituyeron en garantía de la deuda pública, luego por un decreto de 1822 el gobierno decidió que las tierras de Buenos Aires serían explotadas de acuerdo con el régimen de contrato enfiteúutico.<sup>10</sup> Desde 1823 hasta 1840, mediante la enfiteusis, se transfirieron alrededor de 7.000.000 de has. de terrenos públicos, ubicándose la mayor cantidad de contratos al sur del río Salado.<sup>11</sup> A partir de la década de 1830, continuó la enfiteusis pero se acentuó la apropiación plena mediante donaciones condicionadas e incondicionadas. Entre las primeras, se encuentran el reparto gratuito, en el año 1829, de suertes de estancias a lo largo de la frontera interior de la provincia con el objetivo de contribuir a su defensa, que en la realidad sólo se concretó en Azul,<sup>12</sup> con respecto de las donaciones incondicionadas, entre 1834 y 1852 se entregaron por combates contra los indios. Este tipo de premios era común en la época porque el erario no contaba con fondos para pagar esos servicios, y los certificados fueron instrumentos que los agraciados transfirieron para obtener moneda. Diferentes en su esencia fueron los premios a la fidelidad a la causa rosista porque el gobernador Juan Manuel de Rosas, en plena dictadura, los otorgó a aquellas personas que se habían mantenido a su lado en los momentos difíciles de los alzamientos en contra de su autoridad en 1839. Estos boletos o certificados sirvieron para acceder a la propiedad de las tierras porque el gobernador los habilitó como único medio posible para adquirirlas, según sus propias leyes y decretos.

En 1836, se sancionó la ley de ventas de tierras públicas y la mayor parte de la concedida en enfiteusis fue adquirida por los mismos usufructuarios. A partir del año 1840, no se registraron más transferencias de tierras a manos privadas, Rosas extendió sólo algunas pocas escrituras. La enfiteusis había cesado virtualmente al impedirse la renovación de los contratos en la mejor zona de la provincia no obstante, tanto los favorecidos por premios como muchos ex-enfiteutas quedaron con trámites inconclusos al suspenderse las transacciones por voluntad del propio gobernador Rosas quedando además los derechos de muchos perseguidos políticos pendientes de resolución, dado que en la década de 1840 gran cantidad de enemigos del régimen rosista debieron exiliarse por temor a perder su vida y muchos de ellos tenían intereses vinculados con las tierras públicas de Buenos Aires.

<sup>9</sup> Se denomina donaciones condicionadas a la tierra otorgada con el requisito de la ocupación y población e incondicionadas a los premios por combates contra los indios o por fidelidad política.

<sup>10</sup> En 1826, el Congreso Nacional implantó la ley de enfiteusis para todo el país.

<sup>11</sup> María Elena Infesta, "Usufructo y ...", op. cit. A partir de esta tesis doctoral se ha conocido con exactitud cuánta tierra pasó a manos privadas mediante la aplicación del sistema de enfiteusis.

<sup>12</sup> María Elena Infesta, "Propiedad rural en la frontera. Azul 1839", en: *Enrique M. Barba In Memoriam*. Academia Nacional de la Historia, Buenos Aires, 1994 pp. 269-287.

## Después de Rosas y hasta la campaña de Roca 1852-1880

Después de la caída de Rosas, subsistieron los problemas políticos que impidieron la unidad del país por más de una década. Sin embargo, en esos años se inició una nueva etapa en la que se operaron sucesivas transformaciones relacionadas estrechamente con los cambios producidos en las economías metropolitanas donde el incremento en la producción de manufacturas incidió en la búsqueda de nuevos mercados y de proveedores de materias primas para sus industrias, de manera que Buenos Aires, a través de la lana, se vinculó muy fuertemente al mercado internacional.

Este proceso de expansión del ganado ovino, necesitó de políticas estatales que lo apoyaran. El Estado provincial cumplió un papel muy importante dado que comenzó a canalizar fondos hacia la región, a través del fomento del ferrocarril, conteniendo a las tribus aborígenes, impulsando la construcción de pueblos y fortines, instrumentando una política crediticia adecuada a través de los Bancos oficiales los que a su vez fundaron sucursales en los partidos fronterizos, creando la Oficina de Cambio, que benefició a los productores de lana, etc. En ese contexto se debe ubicar la política de tierras implementada, aunque las primeras medidas que se tomaron después de la caída de Rosas, en 1852, reiteraron la mezcla de sistemas utilizados anteriormente, sin un rumbo claro que permitiera avizorar todavía el predominio o la tendencia definitiva que habrá de signar la transferencia de las tierras públicas en la década siguiente. La sinuosa política de Rosas en la materia había dejado una pesada herencia, acentuada por la suspensión de las transacciones que dispuso en la última década de su gobierno. Por lo tanto se observa que la etapa que se inició contuvo la revisión de la política rosista porque todos los actos del ex-gobernador fueron condenados, la reiteración de las donaciones, en cantidades exiguas, para asegurar la población en los distritos fronterizos, y la adopción simultánea del sistema de arriendo- que también contempló las situaciones que Rosas había dejado pendientes de resolución- y la propiedad plena, con la oferta de tierras mediante la sanción de leyes de ventas.

### La revisión política

La revisión política abarcó la condena a los premios, tanto los otorgados por combates contra los indios, entre los que se encontraban los recibidos por el mismo Rosas y sus colaboradores después de la Campaña al desierto de 1833, como los certificados de premios por fidelidad a la causa rosista, conocidos popularmente como "boletos de sangre", parte de estos utilizados obligatoriamente por los enfiteutas para la adquisición de sus tierras, quienes al exiliarse quedaron con los trámites inconclusos. Esta situación generó amplios debates después del derrocamiento de Rosas y en 1854 el Poder Ejecutivo creó una comisión integrada por técnicos, hacendados y políticos cercanos al círculo rosista con la finalidad de mantener una suerte de statu quo en relación con los tenedores de las tierras públicas. La comisión elaboró el primer proyecto oficial sobre las tierras públicas que abarcó

una multiplicidad de problemas y que fue la base de la futura legislación del Estado de Buenos Aires.

La complicada situación heredada implicó una suerte de revisión sobre todo lo actuado en materia de tierras públicas y planteó dudas acerca de la posibilidad de reparar las acciones de Rosas. Nicolás Avellaneda, dijo al respecto: "Un régimen político, por violento y tiránico que sea, no se perpetúa veinte años sin identificarse, en cierto modo, con la sociedad misma, y por más que lo haya fundado la violencia y presidido la injusticia, sus actos han creado hechos y constituido intereses que no pueden ser absolutamente desconocidos sino trayendo perturbaciones profundas".<sup>13</sup> Por ello el proceso de revisión generó debates tanto en la legislatura de Buenos Aires como en los periódicos y tuvo un hito fundamental en la ley promulgada en 1858, en la que se estipularon los premios en tierras que quedaban vigentes y los que serían anulados. Se estableció una diferencia sustancial entre los otorgados por combates contra los indios, que quedaron firmes, y los entregados por la fidelidad política que se anularon; en el caso de los escriturados por Rosas a un pequeño grupo de sus más fieles seguidores.

El balance que se hizo de esta etapa giraba en torno a dos palabras "dilapidación y reparación", ya que Rosas había sido acusado por los contemporáneos de haber entregado tierras en grandes cantidades a sus amigos políticos y el gobierno posterior a su caída debía encarar la tarea de recuperar para el erario el producto de los excesos del dictador. Sin embargo, se ha demostrado que ni Rosas entregó tantas leguas en concepto de premios y donaciones, como lo acusaron sus enemigos y algunos historiadores -sólo emitió certificados que en su mayoría se negociaron con los enfiteutas-; ni la gestión de reparación posterior recuperó para el Estado tanta tierra como lo anunciaron los proyectos y los discursos legislativos -sólo fueron despojados Rosas y un pequeño círculo de sus más íntimos amigos políticos. El final de la reparación fue una decisión política, estableció un criterio de legalidad que fundamentó lo reconocido y lo anulado. El proceso terminó en 1864, cuando se resolvieron los últimos casos de los embargados, perseguidos y exiliados que no habían podido terminar sus trámites y obtener las escrituras permitiéndoseles adquirir las tierras a la mitad del precio fijado oficialmente.<sup>14</sup>

## Donaciones de tierras

Las donaciones de tierras dispuestas por la ley de 1855 estaban destinadas a otorgar terrenos en propiedad plena a los pobladores de los distritos de Bahía Blanca y Patagones sin distinción de nacionalidades. Las condiciones para obtener el título de propiedad consistieron en establecer una casa de madera y barro, plantar árboles, tener ganado vacuno y ovino. La finalidad de esta disposición era radi-

<sup>13</sup> Nicolás Avellaneda, *La tierra pública...*, op. cit. p. 205.

<sup>14</sup> María Elena Infesta y Marta Valencia, "Tierras, Premios y donaciones. Buenos Aires 1830-1860", en: *Anuario IEHS*, 2, UNCPBA, 1987, pág.177-213.

car y sostener un núcleo de habitantes en zonas de frontera. También se adjudicaron tierras a las tribus indígenas,<sup>15</sup> aunque en poca cantidad a los que prestaron servicios en la guerra con el Paraguay, se los premió con certificados para radicarse en solares, quintas y chacras en pueblos fronterizos.

### El sistema de arriendo

Después de Caseros al terminar el negocio amistoso con los indios, se produjo un retroceso en la frontera, reduciéndose significativamente la extensión de la provincia, por lo que a partir de 1857 se buscó ampliar el espacio ocupado, implantando el sistema de arriendo público. Para llevar a cabo la expansión del área ocupada era necesario, sin embargo, clarificar derechos que habían quedado pendientes desde la época de Rosas: múltiples reclamos efectuados por los ex-enfiteutas, los embargados, los exiliados con trámites incompletos y de ocupantes sin títulos.<sup>16</sup> En el texto legal promulgado se admitió la posibilidad de fijar los contratos por un período más corto que el que había regido para la enfiteusis, las tierras se otorgarían por el término de ocho años, con posibilidad de enajenarlas durante el término del contrato, en cuyo caso tendría derecho de preferencia el arrendatario; se estipuló un precio máximo y uno mínimo por legua cuadrada para las tierras arrendadas dentro de la frontera, al exterior de la misma se exceptuó el pago pero a cambio de ciertas condiciones de población. Esta legislación debía permitir, además, la incorporación de tierras a la estructura productiva sin lesionar los derechos de los ocupantes que desde décadas atrás se encontraban radicados sin títulos. Así en los sucesivos artículos de la ley se le reconocieron derechos a los antiguos enfiteutas, que debían pagar el canon atrasado, a los herederos y a los firmantes de contratos particulares con ex-enfiteutas; también respetó a los que Rosas les había embargado los establecimientos en 1840, quedando exonerados del pago de lo atrasado hasta un año después del desembargo. Por otro lado, se admitió en el ámbito legislativo que en buena parte de las tierras públicas se habían asentado personas "... que han entrado a ocupar la tierra sin derecho ninguno, de modo que hoy la tierra está ocupada por infinidad de personas cuyos derechos a la posesión es ninguno".<sup>17</sup> Ante esa reali-

<sup>15</sup> Varios jefes indígenas formaron las filas de los ejércitos de la Confederación y de Buenos Aires cuando estos se enfrentaron y luego colaboraron en la defensa de la frontera interior, por ello fueron premiados con tierras: al cacique Coliqueo y a su gente, a Raniqueo, etc.

<sup>16</sup> La discusión en el recinto legislativo se relacionó con la conveniencia del sistema de arrendamiento frente a la enfiteusis, bastante desprestigiada y acusada de posibilitar la formación de latifundios. Por ejemplo, Bartolomé Mitre, entendía que la enfiteusis había impedido la efectiva ocupación de las tierras públicas, pues los latifundistas subarrendaban percibiendo sumas muy altas. Sarmiento, en tanto, afirmó que había sido causante de la falta de población en la campaña. El Ministro de Hacienda, Noberto de la Riestra, expuso que "...el enfiteusis a los menos en la forma que ha regido en este país no es verdaderamente enfiteusis, el dominio útil enajenado por las verdaderas leyes de enfiteusis, se enajena por un período más largo, aún más que el de la vida de un hombre...enfiteusis y arrendamiento es una misma cosa. El gobierno cree que hoy es más conveniente sustituir la voz de arrendamiento a la de enfiteusis, porque piensa que es sumamente necesario que el país no se ate a tener sus tierras por diez años, sin el poder de vender una sola legua...". *Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires*, sesión del 14 de setiembre de 1857, p. 467.

<sup>17</sup> *Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires*, sesión del 14 de setiembre de 1857, p.463 y sesión del 16 de setiembre de 1857, p.18. Carlos Tejedor expuso que "los campos se habían llenado de intrusos ...".

dad, convenía evitar conflictos y posibles perjuicios, por ello la norma legal creó una figura: la de los “meros ocupantes” de tierras públicas, y contempló sus derechos al estipular que los mismos podían regularizar su situación pagando el canon relativo a la cantidad de tierra y al tiempo que duró la ocupación de las mismas.

El sistema de arriendo, establecido por la ley de 1857, hizo posible tanto la regularización de las situaciones de los tenedores precarios de la tierra pública, como la ampliación de la zona productiva pues a partir de la vigencia del sistema de arriendo entre 1858 y 1876 se firmaron contratos por alrededor de 5.000.000 de has. -la mayor cantidad en campos situados fuera de la frontera- por lo que la superficie ocupada en la provincia se amplió hasta alcanzar los 14.000.000 de has. Esta ocupación se consolidó con las ventas de las tierras arrendadas en 1864, 1867 y 1871, 1876 y 1878. La ley de arrendamientos, previendo la concentración de tierras en pocas manos, fijó límites para la obtención de las mismas. Los autores clásicos, especialmente Jacinto Oddone, estimaron que la aplicación de esta legislación había posibilitado la formación de latifundios. La estructura de las tenencias en arriendo que se delineó en el transcurso de la aplicación del sistema, mostró, contrariamente a lo afirmado por la historiografía, que la ley de arrendamientos no promovió la acumulación de la tierra en pocas manos, en la misma proporción que la enfiteusis.

### Las ventas de tierras públicas

En 1857, antes de implementarse el arriendo se ofrecieron en venta cien leguas de tierras públicas en una de las zonas más pobladas de la provincia. Esta decisión, conjuntamente con la elección del sistema de arriendo obedeció, quizá, a la necesidad de solventar los gastos de la guerra con la Confederación. De hecho, el gobierno utilizó los recursos de las rentas aduaneras y los préstamos del Banco de la Provincia, pero los años de guerra fueron duros, ya que también debieron destinarse fondos para mantener la calma en la frontera interior porque los indios habían invadido y saqueado las estancias después de la caída de Rosas, como se ha dicho.

Esta operación fue exitosa, aunque el estado pudo transferir a manos privadas una cantidad de hectáreas que era exigua en relación con las que ofreció en arriendo. Además, se trataba de los campos mejor ubicados, al interior del río Salado, en una zona muy resguardada y de antiguo asentamiento. En cambio la ley que se aprobó en 1859 sacando a la venta otras cien leguas, pero al exterior del río Salado, no tuvo la misma aceptación. Esta mezcla de sistemas, el arriendo y las ventas operando conjuntamente, demostraron que había un interés por acceder a la propiedad plena, siempre y cuando la oferta reuniera las condiciones de buena calidad y ubicación de las tierras, al tiempo que el pensamiento de los gobernantes y legisladores se inclinaba unánimemente por promover el traspaso de las tierras. Nicolás Avellaneda decía “el Estado debe vender sus tierras siguiendo el ejemplo de todos los pueblos que son dignos de ser citados por su legislación agraria”.<sup>18</sup> Recuérdese

<sup>18</sup> Nicolás Avellaneda, *La tierra pública...*, op. cit. p.146.

que, el sistema de arriendo fue pensado para funcionar en forma transitoria, dado que el estado se reservaba la posibilidad de vender las tierras aún dentro de la vigencia del mismo.

En 1864, 1867, 1871, 1876 y 1878 se sancionaron las normas legales por las cuáles se decidió la venta de las tierras arrendadas, comenzando en Buenos Aires un proceso acelerado de transferencia a manos privadas. Se había hecho hincapié en que la implementación del sistema de arriendo permitió, en parte, la regularización de las situaciones de los tenedores precarios de la tierra pública. Las transferencias a manos privadas completaron dicho ordenamiento, poniéndole fin- o por lo menos límites más rigurosos- a los ocupantes sin títulos de tierras estatales, que permanecían usufructuándolas amparados, en algunos casos, en derechos de origen dudoso, en litigios de larga data signados por una tramitación lenta y deficiente, o simplemente en la posibilidad de eludir todo control oficial en una campaña donde la organización institucional era todavía débil, las municipalidades no estaban organizadas en todos los partidos, y si lo estaban no funcionaban del todo bien; la justicia de paz tomaba todas las decisiones obrando como delegado del poder central.

En 1863 se debatió el primer proyecto de venta de las tierras arrendadas, ofreciéndose 800 leguas dentro de la frontera con la finalidad de obtener fondos para llevar adelante la conversión del papel moneda. La ley sancionada en 1864 estipuló que los arrendatarios podrían solicitar la compra, fijando un mismo plazo para todos los ocupantes que se presentaran a comprar, tomando como referencia los precios para las tierras públicas fijados por el decreto de 1862, mucho más elevados a los pautados por la legislación de 1857 y 1859.<sup>19</sup> En realidad, las diferencias entre las leyes de ventas sancionadas en este período, se encontraron básicamente en el precio fijado a la tierra, los plazos otorgados a los adquirentes y las posibilidades de concentración de la tierra que las mismas consintieron. La aplicación de la norma legal encontró varios obstáculos, en primer lugar porque saturó el mercado al ofrecer en venta una gran cantidad de tierras; por otro lado los arrendatarios públicos, aún los que habían suscripto sus contratos recientemente debían presentarse a comprar, contrastando los alquileres bajos con el alto precio estipulado para la venta. En consecuencia, se concretaron muy pocas operaciones, los hacendados de Buenos Aires consideraron exagerados los precios estipulados y pidieron la suspensión "... en momentos en que la crisis ganadera empezaba a asomar y en que los precios de los frutos y ganados descendían, ya vino esta tan funesta ley a darle a la única industria que el país posee el golpe de muerte, doblando el precio de las tierras en los momentos más críticos".<sup>20</sup>

La oferta de tierras de 1864 se enmarcaba en los prolegómenos de la crisis de sobreproducción lanera desatada en 1866 a raíz de la pérdida del mercado estadounidense y el excedente en Amberes, destinos privilegiados de la lana argentina, que coronaron la sucesión de dificultades que afectaron a este sector. Los estancieros que tenían intereses en este rubro participaron en la Sociedad Rural Argentina

<sup>19</sup> Joaquín Muzlera, *Tierras Públicas. Recopilación de leyes, decretos y resoluciones de la Provincia de Buenos Aires. 1810-1895*, Isidro Solá Sans, La Plata, Tomo II, p. 47. Decreto del 3 de diciembre de 1862, por el cual se duplicaron los precios de la tierra pública.

<sup>20</sup> *Anales de la Sociedad Rural Argentina*, 1867, Vol. II, p.271.

como un grupo de presión, en esta institución encontraron un lugar apropiado para establecer relación con el Estado del cual obtuvieron apoyo toda vez que lo solicitaron. La composición de la entidad era heterogénea, sus integrantes además de hacendados, eran políticos destacados que ocuparon altos cargos en el Poder Ejecutivo o legislativo, financistas, comerciantes y empresarios.

En 1866, dos años después de otorgadas sucesivas prórrogas para la aplicación de la ley, comenzó la discusión de otro proyecto de venta que involucraba las mismas tierras. Este debate se dio en medio de la crisis que afectaba precisamente a los productores rurales dedicados al ovino, y que eran, a su vez, arrendatarios públicos. En su discurso, el senador Emilio Agrelo expuso que “en las circunstancias graves porque pasa el país los doscientos arrendatarios que tengan necesidad de presentarse y hacer el primer pago, necesitarán venir al mercado a tomar el dinero a interés, y todos saben la dificultad que hay para conseguir papel moneda ... Si fuese posible demorar la sanción de esta ley habríamos tomado una medida conveniente a los hacendados que son los perjudicados porque sus productos tienen una depreciación de un 25 o 50%....”<sup>21</sup> Nicolás Avellaneda, como Ministro de Gobierno, sostuvo las ideas respecto del problema de las tierras que había expuesto en su libro publicado en 1865, explicando la necesidad de pasar del arriendo a la propiedad privada, mediante una tramitación sencilla y rápida. “nadie puede poner en duda la conveniencia que hay en que el Estado venda sus tierras, a fin de que no queden inmóviles y estériles bajo su dominio”.<sup>22</sup>

Así, en enero de 1867, el gobierno dispuso la venta de las tierras al interior de la línea de frontera, que fueron divididas en diferentes secciones. Los precios estipulados se relacionaron con la calidad y ubicación de las tierras. Los arrendatarios tenían que comprar los campos dentro de los noventa días a partir del vencimiento de los contratos. Para 1868, se sancionó la ley por la cual se otorgaron nuevos plazos para la compra de las tierras a los arrendatarios. Los motivos esgrimidos en la legislatura para concederlos fueron la epidemia, la guerra con el Paraguay y una gran sequía que afectó el sur de la campaña bonaerense. Las dificultades de los arrendatarios para comprar las tierras dieron lugar a una petición de rebaja de los precios y mejores plazos para el pago, que no obtuvo el apoyo de los legisladores.

La aplicación de esta ley dio como resultado que se transfirieron al dominio privado alrededor de 1.700.000 has. de tierras.<sup>23</sup> El porcentaje más alto de los adquirentes fueron los arrendatarios públicos pero también, el estado accedió a venderle las tierras a una cantidad de personas que no tenían la calidad de arrendatarios, pero que ofrecían pagar los arrendamientos atrasados desde el momento que habían iniciado su trámite. Finalmente, se vendieron tierras en pública subasta, en calidad de sobrantes y a los subarrendatarios, todas estas modalidades de ventas admitidas por la legislación. La multiplicidad de alternativas aceptadas evidencia que

<sup>21</sup> Cámara de Senadores de la Provincia de Buenos Aires, sesión del 26 de diciembre de 1866, p.137.

<sup>22</sup> Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires, sesión del 14 de setiembre de 1866, p.133.

<sup>23</sup> Marta Valencia, “Las tierras de Buenos Aires: del arriendo público a la propiedad privada, 1864-1876”, en: Silvia Lázzaro (comp.), *Estado y cuestiones agrarias en Argentina y Brasil*, La Plata, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, 2001, p. 149-183.

predominó el criterio oficial de transferir las tierras a manos privadas, tratando de resolver todas las cuestiones relacionadas con la discusión de derechos relacionados con la denuncia y ocupación de tierras. Si se analiza la estructura de tenencias formadas después de esta venta, no se advierte que haya habido concentración de la propiedad, en los niveles que estimó Jacinto Oddone en su libro.

Un grupo de políticos gravitantes dentro del círculo provincial estaba convencido de la necesidad de promover el asentamiento de población en zonas rurales, en especial inmigrante, y de proveer tierras para programas de colonización. Nicolás Avellaneda, Domingo F. Sarmiento, Rufino Varela y Carlos Casares se inspiraron en el modelo estadounidense de colonización de la frontera. En tanto, en la recientemente creada Sociedad Rural Argentina se encontraban hombres con visiones divergentes respecto del problema de la tierra pública, que motivaron tensiones entre sus pares y enfrentamientos públicos. Mientras unos defendían la subdivisión de la propiedad, como Carlos Casares y Rufino Varela, otros socios destacados, que a su vez eran legisladores se manifestaron partidarios de la gran propiedad que garantizaba la rentabilidad de la ganadería.

Para agosto de 1871, se sancionó la ley de ventas de tierras arrendadas fuera de la frontera. Esta medida legal complementaba la anterior, aunque la decisión se basó en que era necesario recaudar fondos para hacer frente a los diversos compromisos contraídos por la provincia. Y como en aquella, se dividió la tierra en secciones de acuerdo con la calidad y ubicación, aunque el precio estipulado fue sensiblemente más bajo que en las otras ofertas. Los arrendatarios podían adquirir las tierras que ocupaban en una superficie que no excediera las 16.200 has., y en plazos bastante cómodos. Para lograr estas ventajas, precios relativos más bajos y planes de pago accesible, actuaron activamente en la legislatura de Buenos Aires los representantes más importantes de la Sociedad Rural Argentina, pues su presidente y miembros conspicuos eran legisladores en los momentos en que se discutían estas leyes.

El total de la tierra vendida a partir de la sanción de la ley de 1871, fue de alrededor de 4.000.000 de has., predominando las transacciones efectuadas por los arrendatarios públicos, aunque como en el caso de la aplicación de la ley anterior de 1867, se hizo lugar a la resolución de trámites excepcionales, tal es el caso de los poseedores, o concesionarios que tenían sus trámites terminados, y también se reconocieron como válidas las transferencias de derechos que constaban en el expediente de trámite aunque no se encontraran protocolizadas. La localización de estas ventas se realizó en mayor medida en el noroeste y sur de la Provincia, en tierras lindantes con el dominio de los indios. La estructura de las tenencias formada en este caso permitió advertir una mayor concentración de la propiedad, si se la compara con las delineadas como consecuencia de la aplicación del arriendo y la venta de 1867. En la legislatura de Buenos Aires se denunciaron abusos en cuanto a la formación de grandes propiedades por la adquisición de superficies mayores que las que la ley autorizó. Para ello, los adquirentes contaron con la complacencia de los jueces de paz, que certificaron condiciones de población y otros requisitos que posibilitaron tales maniobras.

En 1876, se proyectó la venta de tierras que habían quedado reservadas de las ventas anteriores, aunque tratando de promover la subdivisión de la propiedad. La base de dicho proyecto fue la oferta fraccionada en pequeños lotes de cien hec-

táreas y se ponían máximos que evitaban la concentración. En esta oportunidad volvieron a enfrentarse concepciones opuestas respecto de la política de tierras entre ministros y legisladores que a su vez eran miembros de la Sociedad Rural. La ley quedó aprobada pero fue muy escasa la cantidad de tierra que se logró vender debido a las restricciones dispuestas.

En 1878 se reiteró la oferta de tierras debido al poco éxito de la anterior, en este caso predominó la idea de no limitar la concentración de la propiedad. Se vendieron alrededor de 3.000.000 de has. Los compradores lo hicieron en zonas reservadas por la ley de 1871, con la aplicación de esta norma legal terminó el proceso de transferencia de las tierras arrendadas a los particulares. El 5 de octubre de 1878 el Parlamento aprobó una ley que dispuso la conquista definitiva e inmediata del territorio ocupado por los indios por medio de una campaña militar cuyo costo se financió mediante un empréstito interno garantizado por las tierras a conquistar. Cada acción suscripta equivalía a una legua cuadrada de tierra, enajenándose en manos de un mismo propietario, un mínimo de cuatro leguas y un máximo de doce. En la Provincia de Buenos Aires quedaba para ser distribuida la zona del oeste, una franja de territorio entre la zanja de Alsina y el meridiano V, que se dividió en cuatro secciones. En estas 4.500.000 has que pasaron a los particulares se formaron grandes propiedades, algunos de los antiguos terratenientes de Buenos Aires adquirieron estas tierras y trasladaron a las mismas sus plantales de ganado ovino.<sup>24</sup>

## Conclusiones

Las políticas de tierras públicas de Buenos Aires durante el siglo XIX combinaron diferentes sistemas, por ello las normas legales fueron variadas, muchas veces contradictorias y confusas lo que implicó una dificultad en sí misma para acceder a la propiedad plena a raíz de la complejidad en las tramitaciones. El espacio efectivamente ocupado después de la independencia fue de alrededor de 2.000.000 has. y alcanzó los 31.000.000 has. después de la campaña de Roca, a fines de siglo. Las políticas de tierras implementadas después de la revolución de Mayo y hasta la caída de Rosas en 1852 carecieron de homogeneidad, combinaron las formas tardocoloniales como la moderada composición, y luego las donaciones condicionadas e incondicionadas, la enfiteusis, con la propiedad plena, añadiendo además normas legales que premiaban la fidelidad política a la causa de un gobierno dictatorial como el rosista.

El proceso de transferencia de las tierras públicas iniciado a partir de la caída de Rosas, en 1852, reiteró en sus comienzos la mezcla de sistemas utilizados anteriormente, sin un rumbo claro que permitiera avizorar todavía la tendencia definitiva que habrá de predominar después de 1864; y contuvo la revisión política, donaciones, arriendo público y ventas. La revisión se encaró porque se decidió enjuiciar

<sup>24</sup> Enrique M. Barba y otros. "La campaña del desierto y el problema de la tierra. La ley de 1878 y su aplicación en la provincia de Buenos Aires", en: *Segundo Congreso de Historia de los Pueblos de la Provincia de Buenos Aires*, Archivo Histórico de la Provincia de Buenos Aires, La Plata, 1974, p. 225-255.

todo lo actuado por Rosas en materia de legislación sobre tierras públicas. Los premios por combates contra los indios, los dados por fidelidad a la causa rosista, se discutieron largamente y se mezclaron con la finalización de la enfiteusis, los embargos, la persecución política de los últimos años de la dictadura. Esta etapa finalizó en 1864, fue despojado Rosas y un pequeño círculo de sus más íntimos amigos políticos. La reparación política, estableció un criterio de legalidad que fundamentó lo reconocido y lo anulado en materia de tierras públicas. Las donaciones de tierras fueron condicionadas y se efectuaron a los que se instalaron en la zona de Bahía Blanca y Patagones, también se entregaron pequeñas extensiones a los indios amigos y a los combatientes en la guerra con el Paraguay.

El sistema de arriendo público, establecido por la ley de 1857, se adoptó transitoriamente e hizo posible tanto la regularización de las situaciones de los tenedores precarios de la tierra pública, como la ampliación de la zona productiva. Para llevar a cabo la expansión del área ocupada era necesario, sin embargo clarificar, derechos emanados de las disposiciones anteriores. Múltiples reclamos de tierras públicas efectuados por los ex-enfiteutas, los embargados, exiliados con trámites incompletos y meros ocupantes, debían regularizarse después de más de una década de incertidumbre sobre sus derechos generada por la legislación rosista. A partir de la vigencia del sistema de arriendo entre 1858 y 1876 se firmaron contratos por alrededor de 5.000.000 de has. para una superficie ocupada en la provincia que previamente a la vigencia de esta disposición legal era de 9 millones de has. La localización de las tierras arrendadas, en su mayor cantidad se formalizó para tierras situadas fuera de la frontera. La ley de arrendamientos, previendo la concentración en pocas manos, fijó límites para la obtención de las tierras. La estructura de las tenencias en arriendo que se delineó en el transcurso de la aplicación del sistema, mostró, que contrariamente a lo afirmado, por algunos autores, esta medida legal no promovió la acumulación de la tierra en pocas manos, como había sucedido con la enfiteusis.

No obstante la vigencia del sistema de arriendo, se sancionaron las normas legales por las cuáles se decidió la venta de las tierras, comenzando en Buenos Aires un proceso acelerado de transferencia de tierras a manos privadas, al calor de la expansión económica. Las primeras ofertas, en 1857 y 1859, fueron de cantidades exigüas, en cambio a partir de 1864, se inició una etapa de características más homogénea que las anteriores, coincidente con la organización nacional, la construcción del estado y la consecuente sanción de los códigos rural y civil. Se formaron grandes propiedades, pero el análisis de la estructura de las tenencias indica, a diferencia de lo sostenido por Oddone que advierte sobre la formación de latifundios en todo tiempo y espacio que ello ocurrió con la venta de las tierras arrendadas en 1871 y la siguiente de 1878, y por último, con las distribuidas en el oeste de la provincia después de la campaña de Roca.

La transferencia en propiedad plena de las tierras dispuestas entre 1871 y 1878 completó el proceso de ordenamiento iniciado con el sistema de arriendo; permitió, en parte, la regularización de los tenedores precarios de la tierra pública; puso fin, o al menos límites más rigurosos, a los ocupantes de las tierras públicas que permanecían usufructuándolas amparados en derechos de origen dudoso, en liti-

gios de larga data, signados por una tramitación lenta y deficiente y por la posibilidad de eludir el control oficial, dadas las características de la organización de la campaña bonaerense cuyo desarrollo institucional era débil.