

# **ANTIGUOS DEBATES Y NUEVOS APORTES EN TORNO A LA LEGISLACIÓN SOBRE OCUPACIÓN Y PROPIEDAD DE LA TIERRA EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES HASTA 1880**

**Guillermo Banzato**

---

## **Resumen**

En este trabajo se analiza la legislación sobre la ocupación y propiedad de la tierra, promulgada entre el período colonial y 1880. Desde un punto de vista comparativo se señalan los aspectos de continuidad y ruptura en la normativa, destacando la manera en que las nuevas leyes fueron modificando a las más antiguas. Por otro lado, se exponen las discusiones historiográficas, verificando el avance de los estudios, las cuestiones que no se han trabajado y las que han motivado mayor debate.

**Palabras clave:** Legislación; Tierras públicas; Ocupación; Propiedad.

## **Abstract**

In this paper, we analyze the legislation about occupation and property of land, enacting between colonial period and 1880. From a comparative point of view, we show the aspects of continuity and rupture in the normative, detailing the way that the new laws were modifying the antiques. On the other hand, we expose the historiography discussions, verifying the study's progress, the issues that have not been worked and that have motivated the main debates.

**Key words:** Legislation; Public lands; Occupation; Property.

Durante la expansión de la frontera bonaerense, cada vez que el europeo, y luego también el criollo, avanzaban sobre territorio aborigen reclamaban que sus vecinos y las autoridades les reconocieran derechos de posesión del suelo, lo que no siempre tenía una respuesta favorable. Y como la frontera se movía constantemente, nuevos asentamientos renovaron la tensión entre ocupación y propiedad, una y otra vez desde la fundación de la ciudad de Buenos Aires hasta la década de 1880, luego de que se terminara con la resistencia indígena, asegurando todo el actual territorio provincial.

En este trabajo analizaremos la legislación promulgada entre el período colonial y 1880, desde un punto de vista comparativo. Esta perspectiva diacrónica nos permitirá señalar los puntos de continuidad y ruptura en la normativa, destacando la manera en que las nuevas leyes fueron tomando y adaptando a las más antiguas, una estrategia que

los trabajos enfocados sobre una etapa o un tema no habían logrado explicar.<sup>1</sup> Por otro lado, en un simultáneo enfoque sincrónico, daremos cuenta de las discusiones historiográficas, lo que evidenciará el avance de los estudios, las cuestiones que no se han trabajado y las que han motivado mayor debate.

## **A. Los derechos de ocupación y propiedad**

Según el derecho de propiedad castellano vigente en Indias, que había adoptado la doctrina del derecho romano justiniano, las cosas se dividieron en corporales -los inmuebles o raíces y muebles- e incorpales -las servidumbres, los derechos y las herencias-. Las Partidas definieron el dominio como el “derecho de disponer de una cosa, según su arbitrio, si no lo impide la ley, la voluntad del testador, o alguna convención”, y la ocupación fue el primero de los actos para adquirir dominio. A su vez, la posesión fue definida como “tenencia derecha que ome ha en las cosas corporales con ayuda del cuerpo e del entendimiento” y se dividía en natural -la que se tiene por sí mismo al estar en su casa o heredad- y civil -cuando se sale de la casa o heredad sin ánimo de desampararla-. Se podía perder la posesión de las cosas por la fuerza o por el ingreso de un extraño en ausencia del poseedor, lo cual podía tener, a su vez, dos efectos: el extraño no deja reingresar al poseedor, o éste decide no reingresar por miedo a que lo echen por la fuerza o no lo dejen entrar. También se admitía la pérdida de la tenencia por el crecimiento de los ríos o el mar y, por supuesto, cuando el poseedor abandonaba la cosa con ánimo de no poseerla.<sup>2</sup>

La propiedad se definió como el derecho de gozar y disponer libremente de las cosas mientras las leyes no se opusieran, entendiéndose por esto la expresión del derecho en sí mismo o dominio, aunque también se refiere a la cosa sobre la que se tiene derecho. La propiedad da derecho sobre todo lo que la cosa produce pues, según los tratadistas, existe un vínculo moral entre la cosa y la persona que la adquiere. De manera que la diferencia entre posesión y propiedad reside en que la primera es un hecho y la segunda un derecho, así que se puede ser propietario sin poseer la cosa o poseedor sin tener la propiedad. Aunque la posesión separada de la propiedad mantuvo ciertas prerrogativas, como servir de base a la prescripción, siempre se consideró unida a la propiedad hasta que no mediara prueba en contrario. Nos interesa destacar otras dos definiciones complementarias: la posesión continua, es decir la serie de actos que no han sido impedidos por ninguna especie de oposición natural o civil, y la posesión inmemorial, aquella que sobrepasa la memoria de los más ancianos de la comunidad, a punto tal que ninguno tiene conocimiento de su origen. En este último caso, la declaración de los

testigos que aseguren la posesión por tiempo de cuarenta años, habiéndolo oído decir a sus mayores “siendo tal la pública voz y fama y común opinión entre los vecinos y moradores de aquella tierra”, hacía las veces de un título.<sup>3</sup> En la América lusitana se distinguía entre posesión natural y posesión inmemorial; la primera basada en los actos posesorios, en el hecho mismo de ocupar tierras baldías y producir. Los abogados de los pequeños poseedores legitimaban por medio de la posesión natural el dominio de la tierra en disputa en contra de los grandes propietarios (fazendeiros), quienes se apoyaban en la posesión inmemorial pues no necesitaban actos de ocupación para probarla, sino que bastaban los testimonios que confirmaran el dominio sobre el terreno.<sup>4</sup> En el caso hispano no parece haber tal división entre la posesión inmemorial y los actos posesorios; antes bien, la declaración de los testigos debía, precisamente, argumentar a favor de aquel acto posesorio primigenio que se había mantenido a través del tiempo. Este principio que protegía a quienes no tuvieran títulos fue confirmado para los poseedores de terrenos en la ciudad de Buenos Aires y en los ejidos de los pueblos de la campaña en la ley del 29 de julio de 1867, que declaró como título “suficiente” a la posesión “continuada sin interrupción por cuarenta o más años”.<sup>5</sup> La ocupación sin títulos es un tema que prácticamente no había sido considerado por la bibliografía hasta mediados de la década de 1980, en la que nuevos trabajos -especialmente desde la demografía histórica<sup>6</sup>- han estado sumando elementos para una nueva visión de la campaña bonaerense.

## **B. El marco legal colonial de la propiedad de la tierra**

### **B.1. Las mercedes de tierras**

Según Ots Capdequí, el concepto de realengo se remonta a los primeros siglos de la reconquista española, cuando el orden público y el privado no estaban claramente definidos. Por entonces los territorios llamados de realengo salpicaban el espacio español como propiedad del rey en tanto señor, hasta que, en la segunda mitad del siglo XII, la influencia del derecho romano justinianeo estableció principios más claros de separación entre el orden público y el privado, de manera que desde esa época los terrenos realengos pertenecerían a la corona, al rey como jefe del Estado. Asimismo, el concepto de regalía designaba, para la misma época, bienes de la corona de diversa índole, por lo que, luego del descubrimiento de América, las nuevas tierras, montes, aguas y pastos fueron considerados como regalías. Ots Capdequí señaló que, especialmente durante el reinado de Felipe II, al interés económico que significaba la población y explotación de las

tierras se agregó un interés fiscal, ante la necesidad de aumentar los recursos de la corona “este doble juego de intereses [...] condicionó toda la política seguida por el Estado español en orden al régimen de tierras”.<sup>7</sup> Fernand Braudel ha argumentado acerca de las penurias financieras de la corona española debido al aumento de sus gastos y la disminución de sus ingresos, que la llevaron a depender de los hombres de negocios, y en estos conflictos, llegó a suspender los pagos en sucesivas oportunidades.<sup>8</sup>

Durante la ocupación del territorio americano, en los lugares de nuevo descubrimiento, las tierras fueron dadas sobre la base de las ordenanzas de 1573, distinguiendo las fundaciones por vía de colonia (una ciudad ya fundada que organiza otra) y, la más común, por vía de capitulación, con una persona o un grupo de personas. Según Ots Capdequí, a través de estos repartimientos la corona intentaba fomentar la ocupación productiva del territorio mediante la expectativa de dominio, que sólo se hacía efectiva con el asentamiento y el cultivo. Más tarde, una vez consolidado el establecimiento español en una región, las Reales Cédulas de mercedes adjudicaban tierras en recompensa por servicios prestados en forma personal o por los antepasados del solicitante (cédulas extraordinarias) y a los que quisieran trasladarse a América a cultivar la tierra (cédulas ordinarias).<sup>9</sup> Las tierras otorgadas en Chascomús, Monte y Ranchos lo fueron según las primeras, aunque las adjudicaron los gobernadores, y si bien a posteriori necesitaban una Real Confirmación que asegurase plenamente el dominio, este último trámite -largo y costoso porque implicaba despachar el expediente a España y nombrar allí un representante- nunca se realizó.<sup>10</sup>

Se ha planteado que “en las peticiones de mercedes es frecuente que se aleguen servicios prestados a la Corona, fueran civiles o militares, propios o de los ascendientes, que se invoque la carga de una familia a la que se debe sustentar, el tener la calidad de vecino o el ser conocido como persona honrada”.<sup>11</sup> Sin embargo, consideramos que estas presentaciones adoptaban las fórmulas que las propias Leyes de Indias indicaban, por ejemplo: “Si la disposición de la tierra diere lugar para poblar alguna villa de españoles, con consejo de alcaldes ordinarios o regidores, y hubiere persona que tome asiento para poblarla, se haga la capitulación con estas calidades: que dentro del término que le fuere señalado, por lo menos tenga treinta *vecinos* [...]” y más adelante agregan: “Ordenamos que cuando se sacare colonia de alguna ciudad, tenga obligación la justicia y regimiento de hacer describir ante el escribano del concejo las personas que quisieren ir a hacer nueva población, *admitiendo a todos los casados, hijos y descendientes de pobladores*, de donde hubiere de salir, que no tengan solares, ni tierras de pasto y labor, y excluyendo a los que las tuvieren, porque no se despueble lo que ya está poblado[...]<sup>12</sup>

De manera que, siendo la ciudad “el núcleo del proceso” de ocupación y colonización del territorio americano,<sup>13</sup> el estado civil, la vecindad y los servicios propios o de las generaciones anteriores importaban tanto para la obtención de un lugar propio como para el reaseguro jurídico del espacio ocupado, por lo que no sólo era frecuente sino obligado iniciar los pedimentos con estas fórmulas de presentación en las que el exponente enunciaba sus antecedentes y, mucho mejor, los de su familia.<sup>14</sup> Y es el mismo Mariluz Urquijo quien nos da la pauta cuando informa que el mantenimiento de la vecindad -esto es, la residencia en el lugar que se le ha otorgado- es una condición indispensable para sustentar la posesión y alcanzar la propiedad.<sup>15</sup> Estas fórmulas, que se encuentran en todas las solicitudes de mercedes que se recopilaron en el Archivo Histórico de la Provincia de Buenos Aires,<sup>16</sup> luego se repetirán en cada uno de los expedientes iniciados por moderada composición y aún continuarán en la época revolucionaria cuando se soliciten donaciones.

## **B.2. Los remates “a vela y pregón” y la moderada composición**

El interés fiscal de la corona llevó a la instauración del remate como método para obtener un beneficio inmediato a la entrega de los terrenos realengos, sin desistir de las mercedes. Si bien se había pensado que las visitas<sup>17</sup> despachadas por las Audiencias a su jurisdicción determinarían las parcelas que podían venderse en subasta pública, en la práctica fueron los mismos particulares quienes, a través de un *pedimento*, indicaban el lugar que deseaban y la cantidad que estaban dispuestos a comprar, realizando una oferta según la calidad de la tierra. Luego se inspeccionaba lo denunciado y se comprobaba su condición de baldío, a la vez que se ponderaba su calidad y tasaba. Los colindantes debían ratificar u oponerse si consideraban que se habían tomado tierras ya ocupadas por ellos. A continuación se difundía durante treinta días (mediante los llamados pregones) y las ofertas de otros postulantes que mejoraran la tasación debían hacerse en el tiempo que duraba una vela encendida. Finalmente se formalizaba el remate, ingresando en las cajas reales el importe correspondiente al terreno más el del impuesto de media anata, un porcentaje calculado sobre la base de lo que correspondía pagar por la tierra.<sup>18</sup>

En 1591, al percibir que la ocupación del territorio no siempre era acompañada por la tramitación de los títulos correspondientes, la corona dispuso por Real Cédula la revisión de la situación jurídica de los poseedores americanos, confirmando los legítimos y exigiendo el pago de una composición para confirmar de derecho las situaciones de hecho. Esta medida fue reforzada en 1631 con otra Real Cédula que ordenaba admitir en

moderada composición a quienes estuvieran establecidos en terrenos realengos, despachándoseles nuevos títulos. Para Ots Capdequí la moderada composición no era un título, sino la base para obtener uno, pues subsanaba el hecho de que una persona ocupaba tierras realengas sin título, o teniéndolo tomaba más espacio que el asignado.<sup>19</sup>

Esta disposición se perfeccionó con la Real Cédula de 1754, por la cual la corona reconoció que muchos tenían dificultades para solicitar la confirmación de sus títulos, especialmente aquellos que poseían sitios pequeños, dados los costos de realizar el trámite. Por otro lado constató que había tierra sin cultivar, ya sea por falta de ocupantes o porque quienes las detentaban no tenían los títulos que aseguraran su posesión; en uno y otro caso advirtió el perjuicio fiscal que esta situación reportaba. De manera que reglamentó el sistema de otorgamiento de la tierra indicando precisamente la manera de recaudar y rendir cuenta del monto obtenido, y, al mismo tiempo, dispuso la regularización de las tenencias en precario ordenando las medidas a adoptar según si las situaciones de hecho y derecho fueran anteriores o posteriores a 1700, poniendo en juego aquí la ocupación del suelo y la legitimidad de los títulos.<sup>20</sup> Respecto de la importancia de la recaudación, se impidió al Consejo de Indias manejar estos fondos, a la vez que se facilitaron los trámites reduciendo los costos, pues las confirmaciones las podían dar directamente las Audiencias. En cuanto a la cuestión de la ocupación, se definió para aquellas situaciones anteriores a 1700 basándose en la posesión, sea cual fuere la naturaleza del título que se invocara, y para aquellas situaciones originadas después de 1700 se exigió, indefectiblemente, el título o la solicitud de moderada composición.<sup>21</sup>

El ocupante iniciaba el trámite de moderada composición con una solicitud al gobernador, luego tomaba vista el fiscal en lo Civil y Hacienda, quien indicaba que debía admitirse sin perjuicio de tercero -es decir que debía asegurarse que las tierras no estuvieran ya ocupadas- y conocerse los años de establecimiento del denunciante en el lugar. A continuación el gobernador delegaba el trámite en alguna autoridad local, por ejemplo el alcalde de la hermandad, quien debía verificar que el terreno fuera baldío, el tiempo de ocupación y las mejoras que el ocupante hubiera realizado, todo en base a la presentación de testigos, quienes debían ser personas idóneas y con años de asentamiento en el lugar; luego, junto con el agrimensor y los vecinos linderos debían reconocer el terreno anotando su calidad, aguas, pastos, potreros, montes, propietarios linderos, indicar si estaba ocupado por otras personas, y, en este caso desde cuanto tiempo, detallando la relación con el denunciante.

Seguidamente el piloto agrimensor procedía a medir y, conocidas las dimensiones, se nombraban dos vecinos tasadores que se esperaba fueran “personas imparciales

prácticas y versadas para que aceptando y jurando el cargo, aprecien y tasen, cada uno por separado el terreno de que se trata, con arreglo a su calidad y disposiciones, y su leal saber y entender, nombrando un tercero en caso de discordia”. Luego se regulaba la media anata y el gobernador ordenaba la expedición del título correspondiente al Escribano de Gobierno. Nótese aquí también que, al igual que para las mercedes, la vecindad tenía gran importancia no sólo para solicitar la tierra sino también para que los otros vecinos que actuaban como testigos reconocieran al solicitante y lo apoyaran, pues los tasadores también eran vecinos del pago.

En la región rioplatense estaban vigentes tanto la moderada composición como el remate, pero los solicitantes preferían la primera, en primer lugar porque en la mayoría de los casos que hemos trabajado había una ocupación previa que los favorecía en el momento del otorgamiento de la tierra, y, en segundo lugar, porque obviamente en el remate se corría el riesgo de pagar una cantidad mayor o perder el campo. Por eso se insistía tanto en los años de posesión; las autoridades intervinientes debían poner especial celo en este trámite y eran severamente controladas por los fiscales y asesores de la Real Hacienda, ya que hemos encontrado casos en los cuales si no se tenía un mínimo de diez años de posesión, no podía evitarse el remate aunque se hubiera solicitado una moderada composición.<sup>22</sup>

Los primeros estudios sobre la propiedad de la tierra manifestaron un fuerte rechazo por la tradición española, contraponiendo su metodología conquistadora -basada en la ocupación de amplios territorios, sin asentamientos poblacionales lo suficientemente numerosos como para garantizar la vida “civilizada”- al modelo estadounidense, con poblaciones concentradas en las costas o sobre ríos navegables; o porque permitían el latifundio. Por lo tanto se descartó que la moderada composición hubiera sido efectiva por difícil y costosa en su instrumentación, aunque no se aportaron datos cuantitativos al respecto y no se tuvo en cuenta que este mismo sistema fue utilizado con relativo éxito para los ocupantes en la época revolucionaria.<sup>23</sup> Los trabajos siguientes supusieron que la moderada composición y las mercedes no consistían en títulos de propiedad, sino en otorgamiento del usufructo de la tierra, manteniendo el Estado el privilegio de revocarlo, concluyeron que había más poseedores que propietarios, pero que, en definitiva antes de 1815, no hubo demasiado interés por la propiedad de la tierra.<sup>24</sup>

Eduardo Azcuy Ameghino, estudiando la apropiación jurídica de la tierra en la Banda Oriental y la provincia de Buenos Aires en el período tardocolonial, realizó una descripción pormenorizada del articulado de la Real Cédula de 1754 que reglamentó la entrega de tierras realengas, estimando que, como no se limitaron las cantidades de tierra y su precio era bajo en relación con los costos administrativos, “sólo unos pocos

disponían de caudal, tiempo e influencias para denunciar un campo”, lo que había sido reconocido por los mismos monarcas, quienes, por tal motivo trataron que los expedientes se resolvieran en América. No obstante, en consonancia con la bibliografía clásica sobre la propiedad de la tierra, Azcuy Ameghino concluyó que el gobierno colonial habría fomentado el latifundio y la gran propiedad, aunque hasta fines del siglo XVIII fuera poco utilizada en la zona que rodeaba a Buenos Aires debido a que, para la época en que se puso en vigencia el sistema, las tierras ya estaban jurídicamente apropiadas por los sistemas de mercedes reales. Sobre la base de los censos de hacendados de 1788 y en una muestra de expedientes de moderada composición, demostró que se incrementó su uso cuando comenzó la expansión de la frontera hacia 1790, lo cual, por otro lado, coincidió con las nuevas posibilidades que ofrecía el comercio internacional luego de la aplicación de las reformas borbónicas.<sup>25</sup> En definitiva los trabajos concentrados en el período anterior a la revolución de 1810 perdieron de vista que, en realidad, el sistema de moderada composición no fue abolido por las autoridades posrevolucionarias, sino que durante estos gobiernos se utilizó con mucha mayor eficacia, por lo menos en los territorios aledaños al río Salado y aún en las tierras de antiguo asentamiento en Magdalena, cuando la presión por la ocupación y acceso a la propiedad tomaron un ritmo mucho más acelerado.

### **C. La legislación de los gobiernos independientes**

La moderada composición continuó utilizándose después de 1810 y, al mismo tiempo, el primer gobierno revolucionario comenzó a preocuparse por la situación económica y jurídica de la campaña, enviando al coronel Pedro Andrés García a recorrer los fuertes de frontera para averiguar las condiciones en que se encontraban y las mejoras que pudieran hacerse para optimizar la acción militar. Debía informar también sobre la situación de los pobladores y sus ganados, indagar acerca del respaldo jurídico de la ocupación de los terrenos realengos y, finalmente, lo facultaba para proponer medidas con el fin de reunir a los habitantes en los pueblos y “dar los terrenos realengos con utilidad de la Real Hacienda sin las trabas hasta ahora usadas”.<sup>26</sup> En 1812 se ordenó levantar un plano topográfico de la provincia, con el fin de [...] repartir gratuitamente a los hijos del país, suertes de estancia proporcionadas, y chacras para la siembra de granos, bajo un sistema político que asegure el establecimiento de poblaciones y la felicidad de tantas familias patricias, que siendo víctima de la codicia de los poderosos, viven en la indigencia y en el abatimiento, con escándalo de la razón y en perjuicio de los verdaderos intereses del Estado.<sup>27</sup>



Al año siguiente la Asamblea autorizó al poder ejecutivo para que pudiera enajenar los terrenos del Estado para incrementar los ingresos. Más allá de la postergación de estos proyectos, que en el mejor de los casos lograron ver la luz en años posteriores -como el plano topográfico cuya primera edición data de 1830-, es interesante destacar en el pensamiento revolucionario la continuidad del interés por fomentar la población y el reparto de tierras con la esperanza de equilibrar el tesoro, tendencias que habían caracterizado al gobierno colonial.<sup>28</sup>

## **C.1. Las donaciones**

### **C.1.a. Durante el Directorio: 1818-1822**

Mientras tanto, la ocupación de la campaña continuaba y el avance inexorable sobre los territorios de los aborígenes debía ser apoyado con el corrimiento de los fuertes, por lo que en 1816 el director supremo Álvarez Thomas dispuso el envío de una expedición militar, convocando a “las demás clases del Estado y particularmente de los propietarios de las haciendas” para que auxiliaran al ejército. Al año siguiente, una nueva disposición del Congreso Nacional lo facultó para adjudicar tierras en propiedad a quienes se asentaran en los confines de los dominios porteños. Una vez que se fijó la línea de fronteras en la laguna Kaquelhuincul (actual partido de Maipú) y se fundó el pueblo de Dolores, el nuevo director supremo, Juan Martín de Pueyrredón, reglamentó la entrega de títulos “en merced”.<sup>29</sup> Nótese, nuevamente, que hasta la terminología española fue utilizada para denominar el reparto de tierras sin necesidad de que el solicitante tuviera que abonar suma alguna, sistema que se ha descrito como *donaciones condicionadas*.<sup>30</sup> Es decir que, tal como lo habían prescrito las Leyes de Indias, se entregarían tierras baldías con el explícito requisito de poblarlas en cuatro meses contados desde la toma de posesión y “con la obligación precisa de contribuir con cuantos auxilios esten de su parte a secundar las disposiciones de esta supremacia, en el caso que los infieles ejecuten alguna irrupción ú otro acto hostil contra la mencionada línea”. Esto es, ni más ni menos, que un calco del proyecto de Vértiz cuando avanzó la frontera en 1780, instalando pobladores en la campaña que trabajaban como pastores o agricultores en épocas de paz y ayudaban en la defensa contra los aborígenes en épocas de conflicto.<sup>31</sup> Destaquemos que el decreto permitía la entrega gratuita de terrenos baldíos “aun cuando antes hayan sido denunciados”, detalle no menor para los pobladores de la frontera, establecidos allí desde hacía mucho tiempo, y todavía con sus posesiones sin reconocimiento jurídico.

La visión tradicional sobre esta cuestión fue muy crítica, apoyada en buenas descripciones del aparato legal pero sin aportar información cuantitativa acerca de la aplicación de la norma, asegurando que carecieron de un plan acabado y de reglamentaciones claras, lo que habría llevado irremediablemente a la concentración de tierras, la especulación y el incumplimiento de las condiciones establecidas para poblar.<sup>32</sup>

María Elena Infesta estudió estas donaciones y su posterior reconocimiento en el primer gobierno de Rosas en un trabajo que, si bien no fue exhaustivo, tuvo la virtud de llamar la atención sobre la distribución de tierras en zonas de frontera, planteando nuevas posibilidades para investigaciones posteriores.<sup>33</sup> Refutando las argumentaciones de la bibliografía antes citada, la autora demostró que el interés por la población y acceso a la propiedad legal fueron anteriores al período revolucionario, pues las donaciones reconocieron los derechos de quienes habían avanzado más allá de la frontera de Vértiz estableciendo relaciones con las tribus aborígenes, y, por otro lado, no dejó de percibir la posibilidad, al alcance de algunos, de apropiarse de grandes extensiones al Sur del río Salado, ya sea por donación directa o por la compra de las mismas a los agraciados. Determinó, finalmente, que las áreas donde se otorgaron tierras mediante este sistema fueron el Sur del Salado -como estaba previsto-, pero también en los partidos de Chascomús, Monte y Ranchos. Demostró así que las condiciones de poblamiento se cumplían. Como hemos demostrado en otro lugar, unas pocas de estas familias accedieron a la propiedad de la tierra por este sistema, que se aplicó estando aún vigente la entrega de tierras en moderada composición, con lo cual las donaciones en esta zona confirmaron la ocupación previa del terreno.<sup>34</sup>

### **C.1.b. En época de Rosas: Azul, 1832**

Las donaciones condicionadas volvieron a utilizarse durante el rosismo, siguiendo una vez más el sistema español de establecimiento de fuertes en la frontera, resguardados por tropas regulares, y de ocupación de la campaña circundante con productores agropecuarios que en tiempos de paz generaran recursos económicos y en tiempos de guerra tomaran las armas como milicianos. María Elena Infesta ha destacado, en este caso, la continuidad entre el sistema español y el de los gobiernos independientes.<sup>35</sup> El decreto que concedió las tierras en Azul es el que más claramente determinó que los receptores serían “los vecinos de la campaña, hijos de la provincia y los avecindados en ella, naturales de la república”, quienes recibirían una suerte de estancia en propiedad. Las condiciones establecidas imponían la introducción de animales o la siembra, levantar rancho y abrir pozo de balde, “no enajenar por venta, traspaso o cambio el terreno” salvo

que el comprador se aviniese a cumplir con las condiciones establecidas, y defender la frontera con sus armas y caballos. Hasta tanto se hiciera la mensura, los pobladores obtendrían un documento que aseguraría su derecho de propiedad. Para obtener la escritura luego de medidas las suertes debían contar con una certificación del comandante de campaña que confirmara el cumplimiento de las condiciones de población, pudiendo disponer libremente del terreno cumplidos los diez años de propietario.<sup>36</sup> Muchos pobladores de la campaña de Buenos Aires ocuparon parcelas por este sistema.<sup>37</sup>

Durante el gobierno de Rosas este decreto se completó con otro que disponía la reserva de tierras para ejidos en el fuerte Federación (en el actual partido de Junín), la Fortaleza Protectora Argentina (Bahía Blanca), Blanca Grande (Olavarría) y Cruz de Guerra (25 de Mayo). En estos predios y en los del Arroyo Azul no se admitirían denuncias de enfiteusis, con el fin de favorecer a los “vecinos de la campaña” que hubieran perdido bienes en las acciones bélicas de diciembre de 1828 y a la “porción de familias indigentes” damnificadas por la sequía.<sup>38</sup>

## **II.C.2. La transferencia de tierras públicas en usufructo**

### **II.C.2.a. La enfiteusis: 1822-1840**

Durante el gobierno de Martín Rodríguez, sus ministros de gobierno -Bernardino Rivadavia- y de hacienda -José Manuel García- iniciaron una profunda reforma financiera en Buenos Aires con el objetivo de sentar las bases del sistema fiscal y rehabilitar financieramente a la provincia. Esta reforma incluyó una simplificación del sistema impositivo y la consolidación de la deuda pública a fines de 1821, ordenándose que “todos los capitales y réditos son garantidos por todas las rentas directas e indirectas [...] por todos sus créditos activos y por todas las propiedades, muebles e inmuebles de la provincia, bajo especial hipoteca”.<sup>39</sup> En función de esto, el 17 de abril de 1822 se decretó la prohibición de expedir títulos de propiedad, rematar o siquiera admitir denuncias de tierras hasta que no se sancionara una ley de terrenos sobre la base de que las propiedades del Estado no solamente debían garantizar la deuda pública, sino también servir para que el gobierno pudiera “hacerse de recursos en necesidades extraordinarias” o contribuyera “al progreso de la prosperidad del país”; inmediatamente después se estableció que los terrenos de propiedad pública serían otorgados en enfiteusis.<sup>40</sup> Este sistema, que reemplazó a la moderada composición y a las donaciones del Directorio, consistió en la entrega de tierras del Estado en usufructo por las que se debía pagar un

canon, aunque en estos años se otorgaron también premios y donaciones condicionadas sobre la base del patrimonio territorial de la provincia.<sup>41</sup> Las normas legales que lo rigieron fueron variando a lo largo de los casi veinte años de su vigencia, modificaciones en cierto sentido atribuibles a la imprevisión de los primeros decretos, que dejaban vacíos jurídicos para algunas cuestiones particulares, pues el tema se tornaba demasiado complejo como para contemplar todos sus aspectos, y por lo mismo daba lugar a pleitos entre vecinos o a ciertos abusos.<sup>42</sup>

Recién en 1823 comenzó a reglamentarse la entrega de tierras en enfiteusis, estableciéndose un registro especial a cargo del Escribano Mayor de Gobierno; se indicó que las escrituras debían expresar las dimensiones y ubicación del terreno, el canon que se conviniera, el día en que comenzaría el pago y los períodos en que debía efectuarse. Una vez firmada la escritura daba posesión al interesado. Al año siguiente se realizaron las primeras modificaciones y agregados, así, el trámite estaría a cargo de los jueces de primera instancia, controlando que el terreno fuera baldío. Se fijó el piso mínimo para otorgar predios, los que no podrían ser inferiores a una suerte de estancia, o sea 2.025 hectáreas. En caso de solicitarse un tamaño menor, si no podían integrarse otras superficies adyacentes, serían considerados sobrantes y adjudicados a los propietarios linderos “que el Gobierno considere con mejor derecho”. Y tenemos aquí un primer motivo de futuros conflictos, pues el mejor derecho se nutría de la antigua legislación colonial, que preveía la protección del asentamiento en el territorio sin títulos a través de las figuras legales de posesión continua y posesión inmemorial, como hemos visto anteriormente. Por otro lado, no se previó la superficie máxima que podía entregarse, lo que dejó expedito el camino a la acumulación de grandes predios en las nuevas áreas de frontera. Por decreto aparte se ordenó que quienes ocuparan terrenos del gobierno sin permiso previo y los solicitantes con peticiones en trámite debían presentarse en seis meses para obtenerlos en enfiteusis, en caso contrario perderían su derecho de preferencia, y quedaban exentos quienes tuvieran un amparo anterior, esta última regla en consonancia también con los amparos reales del período colonial. La ocupación sin títulos no pudo ser frenada ni siquiera por la enfiteusis, aunque empezó a cerrarse el acceso a la propiedad legal al norte de la frontera del Salado; sin embargo, algunos todavía debieron ser compelidos a realizar los trámites mucho más allá del término estipulado.<sup>43</sup>

El año 1825 también fue prolífico en reformas y agregados al sistema enfiteutico, como por ejemplo la obligación de que los terrenos comprendieran toda el área que tuvieran frente a un bañado, río o al mar, y, por supuesto, la habilitación para solicitarlos en enfiteusis, aunque se hubiesen otorgado por sistemas anteriores; una vez más el derecho

de preferencia caducaba en el plazo de seis meses. Con el fin de “cortar varios abusos” y evitar pleitos, se insistió en la exactitud de la ubicación y medidas del terreno a solicitar, a la vez que se facultó al juzgado de primera instancia para “esclarecer el mejor derecho de los denunciantes” en los casos en que hubiera varios trámites sobre un mismo espacio, y se ratificaba el plazo de seis meses luego de haber denunciado para realizar las diligencias pertinentes. También se confirmó la medida mínima para solicitar predios y la posibilidad de buscar otros adyacentes y, que en caso negativo “se intime a los linderos respectivos se presenten dentro de un término a pedir en enfiteusis aquellos sobrantes”. Por último, se reservó de la enfiteusis un área de 10.800 hectáreas alrededor de los pueblos, destinada a la agricultura.<sup>44</sup>

Durante 1826 se dictó la ley que extendió a todo el país el sistema de enfiteusis, estableciendo un plazo de veinte años para el otorgamiento de terrenos por este sistema y fijando el canon a pagar sobre el valor de las tierras durante los primeros diez años en el 8% para el caso de pastoreo y el 4% en las de pan-llevar. Nuevamente la vecindad apareció como elemento importante para acceder a la propiedad, pues la tasación sería realizada por un jury de tres o cinco “propietarios de los más inmediatos”, y, previéndose las consecuencias negativas que los acuerdos entre ellos pudieran provocar, cualquier reclamo del particular o del fisco se resolvería con un segundo jury. Luego de transcurridos los primeros diez años se volvería a tasar la tierra y a calcular el canon respectivo. En el decreto reglamentario se fijaron las pautas del trámite, similares a las ya mencionadas, pero ahora se ordenaba el procedimiento y se establecían más detalladamente las obligaciones de cada funcionario actuante.<sup>45</sup> En adelante no podría admitirse una denuncia si el juez de primera instancia del distrito no hiciera constar su situación de baldío perteneciente a la propiedad pública, pero el juez, a su vez, no podría actuar sin el previo informe del Departamento Topográfico, el cual llevaría el correspondiente registro de las denuncias. Cumplida esta etapa, el gobierno dictaría el decreto de concesión y mandaría medir el terreno. El agrimensor actuante debía estar habilitado por el Departamento Topográfico y era el responsable único de la mensura. El juez presidía el acto “pero sin mezclarse en la operación facultativa”. Una vez medido el campo se efectuaba la tasación. Se confirmó la medida mínima de 2.025 hectáreas para los terrenos de pastoreo y se agregó la de 1.350 hectáreas para los de pan-llevar. Nuevamente el gobierno se reservó la decisión sobre el “mejor derecho” de los propietarios con frentes hacia terrenos de medidas menores, pero tampoco en esta oportunidad definió las pautas correspondientes para evaluar la situación. Si la comisión topográfica aprobaba la mensura el escribano de gobierno extendía la correspondiente escritura y el juez de paz daba la posesión. Luego de finalizados estos trámites, la

escritura otorgada en cada provincia se asentaba por triple vía en el registro especial de los escribanos de gobierno, quienes debían enviar los datos necesarios para que el Ministerio de Gobierno organizara el gran libro de propiedad pública; finalmente, también se pasaba vista al Departamento Topográfico.<sup>46</sup>

Las repetidas precauciones en el nombramiento del jury se justificaron en vista de los abusos que hemos registrado, ya que algunos fiscales rechazaron tasaciones al considerar demasiado bajo el valor asignado a los campos, debiéndose así nombrar un nuevo jury para repetir el trámite.<sup>47</sup> Coni identificó a los jurys como “jurado popular”, suponiendo que estaban de moda.<sup>48</sup> Lejos de ser una moda, el recurso de preguntar a los vecinos constituía un requisito para acceder a la tierra de rancia estirpe colonial, en tanto y en cuanto eran los propios vecinos quienes oficiaban de testigos en la declaración de baldío que debía justificarse ante el juez de paz del partido y los que tasaban el campo, tal como vimos en la moderada composición, a la vez que servían de reaseguro para que las nuevas solicitudes de ocupación de tierras no afectaran a quienes ya estaban asentados, es decir, garantizaban el cumplimiento de la fórmula “sin perjuicio de terceros”, también de arraigo colonial.

Otras cuestiones que la antigua costumbre y el derecho habían pautado, tales como el acceso y usufructo de las corrientes naturales de agua y el uso de bosques o montes, requirieron frecuentes aclaraciones. Si ya hemos comentado la obligación de solicitar los terrenos adyacentes a los bañados, lagunas, arroyos y ríos, ahora se definía que estos últimos, mientras fueran permanentes, debían “servir siempre de límite entre los terrenos que en adelante se concedieren en enfiteusis”, a la vez que se ordenaba iniciar las mensuras a partir de las grandes lagunas “y que se repartan con la posible igualdad entre un mayor número de enfiteutas, las ventajas que ofrece un terreno con aguadas permanentes”. En cuanto a los bosques y montes, se prohibió entregar en enfiteusis el predio que comprendieran.<sup>49</sup>

Con respecto a la recaudación del canon, la bibliografía ha señalado su insignificancia y, en ese sentido, el fracaso fiscal del sistema, lo que se verifica al constatar la escasísima entrada debida a este rubro en el tesoro,<sup>50</sup> y en la reiterada legislación al respecto, que intentaba inútilmente compeler a los reacios usufructuarios del sistema a cumplir con las obligaciones previstas en la normativa vigente.<sup>51</sup> Respecto de la especulación debida a la ausencia de límites máximos y a la posibilidad de negociar el derecho adquirido, fue advertida en la época, previendo que “la acumulación de tan vastas campañas en tan pocas manos va a retardar forzosamente su población y cultivo” y suponiendo que la mayor parte del espacio al interior de la frontera estaba repartido pero despoblado. Sin embargo, la escasa voluntad política para resolver la cuestión se

reflejó en la tímida legislación, que apenas atinó a establecer primero un muy escaso control de los jueces de primera instancia sobre la cantidad de trámites que había iniciado cada denunciante y el estado de los mismos, teniendo la facultad de rechazar el pedido o entregar menos cantidad de tierra, y luego un registro escrito de enfiteutas en el Departamento Topográfico para anotar los dueños y ubicación de las tierras, como así también los correspondientes traspasos.<sup>52</sup>

La política de defensa y población de la frontera también influyó en el sistema enfiteutico, pues en 1826 se trazó una línea imaginaria que iba desde el Cabo Corrientes a Tandil, desde allí a las lagunas de Curalafquen (Blanca Grande, Olavarría), pasando a la Cruz de Guerra (25 de Mayo) y terminando en la del Potroso (Junín), determinando que al Sur de esta línea no se darían terrenos en enfiteusis, pero la guerra con Brasil y la inestabilidad política interna impidieron que esto se concretara. No obstante, meses después se retomó la antigua estrategia colonial para poblar los nuevos territorios, fundando pueblos protegidos por fuertes, aunque ahora se dispuso que los destinatarios del proyecto serían, particularmente, “[...] la multitud de familias que, sin una propiedad territorial en nuestra campaña, o son el azote de los propietarios o no pueden progresar en proporción de su trabajo o de su industria”.<sup>53</sup> La oferta consistía en la entrega en propiedad de un solar en los pueblos que se crearan además de, en enfiteusis, una suerte de quinta o de chacra para los agricultores y de estancia (recordemos, 2.025 hectáreas) a quienes siendo propietarios o arrendatarios, decidieran establecerse en la nueva línea con al menos 200 cabezas de ganado. Estos enfiteutas estarían exentos de pagar canon (durante ocho años los primeros y cuatro los últimos), pero no podrían traspasar estas tierras bajo ningún concepto -una notable coincidencia con la precaución de la corona española para la fundación de nuevos pueblos-.<sup>54</sup> Nótese que no se utilizó en esta oportunidad la figura de miliciano y productor que habían propiciado tanto Vértiz en 1780 como Pueyrredón en 1817. Poco después se amplió la línea de frontera para “facilitar el tránsito hasta Bahía Blanca y habilitar su puerto”, por lo que también se permitió solicitar tierras en enfiteusis entre este punto y la laguna del Potroso (Junín), siendo ésta la primera ocasión en que se fijó un techo máximo para las solicitudes, aunque el tamaño era tan grande (32.400 hectáreas) que se contraponía con el intento colonizador antes mencionado.<sup>55</sup>

Durante el gobierno de Dorrego el sistema enfiteutico experimentó un nuevo cambio, aunque todavía no se había probado la eficacia del farragoso aparato legal diseñado en los años anteriores. En primer lugar se redujo el término del contrato a diez años y se aumentó el canon al 2% de la valuación de la tierra, la que se fijó para dos grandes regiones separadas por el río Salado, en 3 mil pesos cada 2.700 ha al norte y en 2 mil al

sur, con lo que se evitaba el sistema de jury formado por los vecinos. Los contratos se renovarían previa nueva valuación, manteniéndose el mismo porcentaje de canon. También persistía la condición de población, pero aumentando la proporción de hectáreas por animal al establecerse en 100 cabezas cada 2.700 hectáreas; por supuesto se obligaba a la construcción de ranchos o casas con corrales de zanja o estacas. Igualmente sucedía con el amplio límite máximo a conceder, que permanecía en 32.400 hectáreas, mientras que la situación de guerra con Brasil obligó a establecer plazos más prolongados para iniciar la ocupación, que podían extenderse hasta dos años después de firmada la paz. La ley sobre tierras de pan llevar variaba sólo en la valuación.<sup>56</sup> Las reglamentaciones sobre los predios con frentes a corrientes de agua y sobre el canon seguían sin terminar de conformar un corpus normativo claro; en el primer caso porque se volvía a prorrogar el plazo para la solicitud, salvo que ahora se adjudicarían al primer denunciante si no eran admitidos por los linderos inmediatos. El canon aún generaba dudas en cuanto a la fecha que debía adoptarse para pagarlo; todavía en 1832 el gobierno rosista intentó someter la pertinaz evasión fiscal en torno al usufructo de la tierra: “Teniendo presente el gobierno los inmensos gastos que ha hecho y está haciendo el erario público, para proveer a la seguridad y tranquilidad de la campaña, y que, sin embargo de ser sobremanera moderado el canon que se exige por las tierras en enfiteusis y de ser muy considerables las ventajas de que por este medio gozan los enfiteutas, no ha podido conseguir hasta ahora la recaudación de tan importante ramo[...].”

Por tanto decretó una nueva modalidad de cobro, que obligaba a pagar el canon en los tres primeros meses de cada año hasta el fin del año anterior so pena de perder el dominio útil; a anticipar el canon de un año en las nuevas denuncias de tierras como así también el de aquellos que tuvieran los trámites sin terminar. Éstos deberían ser finalizados en el término de seis meses, caso contrario se perdería el derecho de preferencia y, por último, se publicarían las listas de morosos. Dos años después se admitían como forma de pago los documentos de la deuda clasificada.<sup>57</sup>

Hacia 1835 el gobierno se preocupaba todavía por los terrenos baldíos que no habían sido denunciados, otorgando un plazo de noventa días para hacerlo. Luego de promulgada la ley de venta de tierras públicas de 1836, se dispuso vender también aquellas cuyos usufructuarios hubieran perdido el dominio útil por no haber pagado el canon, teniendo sus poseedores preferencia en los primeros dos meses, y en seis meses se determinaba su venta al mejor postor. La última disposición en torno a la enfiteusis de dictó en mayo de 1838, con el fin de reglamentar la renovación de los contratos enfiteúticos. Según las modificaciones realizadas durante el gobierno de Dorrego se



duplicó el canon, pudiendo pagarse en moneda corriente o en deuda clasificada a la par, salvo que se escogiera la posibilidad de anticipar diez años del mismo; en ese caso se podría pagar el total en deuda clasificada, sin descuento de interés. Se exceptuaban de la renovación “los terrenos comprendidos entre el Paraná, Río de la Plata, costa del mar, hasta la Lobería Grande y una línea que corre desde esta Lobería por el exterior de las Sierras del Volcan, Tandil, Huesos, Puello, Calel, Azul y Tapalqué; siguiendo luego por la margen oriental del arroyo de este nombre: y el de las Flores hasta su desagüe en el Río Salado, y de allí por el interior de este río hasta la cañada del Tío Antonio, y una línea que siga de esta cañada hasta Rojas, de aquí al Pergamino, y de este punto al Arroyo del Medio por el Saladillo de Cepeda”.<sup>58</sup>

Prácticamente la mayor parte de las tierras que habían sido otorgadas en enfiteusis quedaban así en condiciones de ser vendidas en los términos estipulados en la ley de 1836. Según María Elena Infesta, después de 1840 no se dictaron normas al respecto, de manera que en la década de 1850, ya sea por vencimiento del contrato o por falta de pago del canon, la enfiteusis había caducado.<sup>59</sup> Sin embargo, no se había terminado con los enfiteutas, como han puesto de manifiesto otros trabajos de la misma autora y de Marta Valencia, pues la política de tierras posterior a Caseros quedó enredada en la compleja red de derechos lesionados por la política rosista y la inestabilidad e inseguridad de la campaña, como así también por la ocupación constante de los terrenos públicos, problemas que provocaron arduos debates y generaron nuevas leyes, como veremos en el próximo apartado.

En cuanto a las discusiones historiográficas sobre este tema, fue sin dudas el más debatido entre todos los sistemas de otorgamiento de tierras públicas. Avellaneda realizó un atento análisis del articulado de la ley de enfiteusis, considerándola la única que se había ejecutado con un plan de asentamiento poblacional. Rescató las virtudes de la legislación aprobada en 1826 y destacó los avances sobre los sistemas romano y español, que entregaban el usufructo de por vida, mientras que en el caso rioplatense, si bien no se daba la tierra en propiedad, se establecían garantías para que el colono no se transformara en arrendatario, de esa manera brindaba una mayor perspectiva temporal a quien se decidiera a explotar la tierra, ya que el usufructuario tenía tiempo suficiente para recuperar su inversión y el Estado podía aumentar la extensión de tierra en producción. Por eso, la duración del contrato fijado en dos décadas, el derecho de preferencia en caso de renovación o venta, el canon ajustado al valor del terreno, la posibilidad de transferencia del contrato y el jury de propietarios para la valuación de los terrenos constituyeron, para este autor, los adelantos más importantes en materia de leyes sobre tierras. Su crítica más fuerte consistió, por un lado, en destacar que “el Estado retenía el

dominio directo de la tierra” y no la entregaba en propiedad; por otro lado, conociendo que el origen era la hipoteca de las tierras públicas en garantía de las deudas, argumentó en contra de ese sistema de obtener crédito. El período posterior, 1828-1840, significó para Avellaneda “la relajación del sistema enfiteútico”, en primer lugar debida a la ley promulgada por Dorrego -que reducía el contrato a diez años pero permitía su renovación en forma indefinida-, además de la rebaja del canon; de esta manera, según el autor, se abrió el camino a la acumulación de tierra improductiva, lo que reafirmó Cárcano, aunque ninguno aportó datos cuantitativos sobre el punto.<sup>60</sup>

Coni, en cambio, intentó equilibrar la balanza planteando que el sistema enfiteútico fue el “resultado de un proceso histórico” en el que dominaba la idea de la utilización de la tierra como garantía del crédito. Coincidió con sus predecesores en que se diseñó un sistema que terminó fomentando el latifundio, pero distribuyó las responsabilidades entre unitarios y federales, detallando minuciosamente cada uno de los proyectos del poder ejecutivo de turno, las discusiones en la legislatura y la norma legal resultante. En ese sentido, contrariamente a Avellaneda, destacó que los decretos de la época de Dorrego corrigieron positivamente la legislación rivadaviana al poner límites a las superficies, obligar a poblar y decidir la intervención del gobierno en los traspasos de derechos.<sup>61</sup>

Oddone argumentó que el país entró en la “era capitalista” con la aplicación de la enfiteusis, por medio de la cual súbitamente un grupo de hacendados se hizo dueño de la tierra, gestándose un proceso especulativo de acaparamiento por mano propia o por testaferros y subarriendo. En cambio, Carretero consideró que por el mero procedimiento de denuncia y mensura fue posible acaparar gran cantidad de hectáreas con la enfiteusis.<sup>62</sup> Partiendo de una errónea lectura de las leyes y sin constatación alguna en las fuentes documentales, aseveró que la obligación -para quienes tenían moderada composición o mercedes- de volver a denunciar con el fin de obtener la tierra en enfiteusis “dio lugar a que personas inescrupulosas denunciaran como vacas esas extensiones, amparándose en la ley y despojando a los anteriores ocupantes de los frutos de sus trabajos”, cuando, en realidad, el problema lo tuvieron unos pocos de los que habían tramitado donaciones del Directorio.

### **C.2.b. Los arrendamientos de tierras públicas: 1857-1880**

Luego de la caída de Rosas, la cuestión de la tierra pública permaneció vigente, no sólo debido a los reclamos de embargados, antiguos enfiteutas y simples poseedores que no habían realizado los trámites correspondientes, sino también porque la constante adaptación a la demanda del mercado internacional reclamaba la expansión de la

frontera. Y así como la incorporación de nuevos espacios iniciada en la década de 1820 estuvo condicionada por la prohibición de enajenar la tierra pública porque ésta se había constituido en garantía de deuda, ahora la coyuntura política daba lugar a una nueva prohibición de venta, pues los dirigentes porteños temían que Urquiza entregara tierras al ejército vencedor en Caseros, así como Rosas lo había hecho con el suyo.<sup>63</sup> Con este reaseguro, el Poder Ejecutivo organizó una comisión para que analizara la manera más conveniente de repartir los nuevos terrenos, al mismo tiempo que se discutían los efectos de la legislación rosista.<sup>64</sup> A fines de la década de 1850 ya se evaluaba que la enfiteusis había generado latifundios y fomentado el despoblamiento de la campaña, a la vez que impedía al gobierno disponer de las tierras por un período demasiado largo.

Por lo tanto se acordó arrendar las tierras públicas por un período de ocho años, lapso levemente más corto que durante la enfiteusis -por lo menos con la modificación de 1828-, y a la vez facultaba al gobierno para reservarse el derecho de vender las tierras aunque no hubiera vencido el plazo del arriendo, otorgándole en ese caso preferencia al arrendatario. Para las tierras que estuvieran hacia el interior de la línea de fronteras se fijó un precio mínimo de 2 mil y uno máximo de 10 mil pesos anuales por cada 2.700 hectáreas, aunque se volvió al sistema de vecinos tasadores que debían trabajar según estos parámetros; los campos que estuvieran hacia el exterior de la frontera quedaban exentos de remuneración. El indudable peso de la ocupación y puesta en producción de la tierra influyó para que se tomaran en cuenta los derechos de posesión sobre las que habían estado en enfiteusis y las “meramente ocupadas”, aunque la confirmación de estos derechos se supeditó al pago del canon. Dos medidas tuvieron, aparentemente, la intención de evitar acaparamientos: por un lado los límites máximos para entregar tierras -8.100 hectáreas al interior del río Salado y 16.200 al exterior-, que si bien eran sensiblemente menores a los estipulados por la enfiteusis, no dejaban de ser generosos aún para las unidades de explotación de la época, aunque esta aseveración requeriría de estudios comparativos temporales y espaciales sobre las condiciones de explotación. Por otro lado, se contemplaba la preeminencia de los subarrendatarios por sobre los arrendatarios principales a los fines de la ley. Otra vez el interés fiscal subyacía a esta nueva manera de otorgar la tierra pública en usufructo, pues se autorizó al Poder Ejecutivo a invertir dos tercios de la recaudación del canon y arrendamientos en “el crédito contraído por fondos amortizables”.<sup>65</sup>

Así como la enfiteusis requirió de numerosas correcciones y agregados, también en los arrendamientos se utilizaron disposiciones complementarias. Por ejemplo, la ley había establecido un uso de la geografía bonaerense según el tema que de que tratara: para los límites mínimo y máximo de los predios a ocupar se dividía a la provincia por el curso

del río Salado, pero para el cobro de arrendamientos se tomaba como referencia la línea de fronteras, la que se estableció con posterioridad a la ley en los límites a los que hubieran llegado los asentamientos más alejados que pudieran ser protegidos por las tropas regulares “siendo esta por ahora al Sud la que se extiende al interior del Quenquen Grande sierra del Tandil, y el Arroyo de Tapalque, hasta encontrarse en su prolongacion con el Fortin Esperanza [General Alvear]; al centro la que se extiende del Fortin Esperanza, hasta el de Cruz de Guerra [25 de Mayo], y la línea de fortines exteriores que cubre al Bragado, y al Norte, desde el Fortin Ituzaingo hasta Junin, y de este punto hasta las puntas del Arroyo del Medio en una línea que corre en direccion al Campamento de la Loma Negra”.<sup>66</sup>

El traspaso de tierras al exterior de la frontera también requirió un tratamiento especial. Las condiciones de población continuaron derivando de la tradición hispánica, pues en el plazo de un año debían levantarse dos ranchos, abrir un pozo de balde e introducir trescientas cabezas de ganado vacuno o mil de lanares. Los trámites de mensura y escrituración también fueron similares a los establecidos por la enfiteusis. Pero cuatro años después, así como durante la enfiteusis, se denunciaron abusos y especulación, el gobierno entendió que “la tierra pública ha llegado á ser un objeto de explotacion, siendo generalmente solicitada por personas que no tienen al solicitarla ni la intencion ni los medios de poblarla, ni mas objeto que vender la accion adquirida”, y, por lo tanto trató de incentivar el asentamiento confirmando los plazos de establecimiento en el campo que establecía el decreto anterior y la exención del pago de arrendamiento, y sometiendo el trámite a una declaración del juez de paz respectivo y de dos testigos -que ratificarían el cumplimiento de este requisito-, para luego acceder a la escritura correspondiente. La última disposición se reformó pronto, estableciéndose que solo luego de los seis meses posteriores a que la línea de fronteras hubiera rebasado los límites del campo ocupado comenzaría a pagarse un arrendamiento de 2 mil pesos anuales, únicamente por el término que faltara para concluir el contrato. Poco hubo que esperar para que las condiciones denunciadas continuaran iguales, lo que llevó a requerir del denunciante un depósito de 10 mil pesos moneda corriente en el Banco de la Provincia, que quedaría para el erario en caso de no cumplirse con los requisitos de población estipulados, además de restringir a 8.100 hectáreas el predio máximo a otorgar.<sup>67</sup>

A la endémica evasión del canon se le sumó la de los arrendamientos, por lo que se repitieron y modificaron las normas legales al respecto, en primer lugar estableciendo que los tenedores de enfiteusis deberían pagar el canon vencido hasta 1857, al igual que aquellos tenedores de transferencias de enfiteusis -ya fueran hereditarias o por contrato- salvo los embargados quienes pagarían desde un año posterior al desembargo en

adelante. Aquellos que solamente ocupaban tierras del Estado también pagarían canon por el tiempo de posesión. Únicamente se exceptuó a los ex enfiteutas cuyos establecimientos estuvieran más allá de la línea de fronteras y hubieran tenido que abandonarlos, aunque se les respetó su derecho de posesión.<sup>68</sup> No pasó un año de dictada la ley de arrendamientos antes que el gobierno reformara las disposiciones referentes al canon, principalmente porque ya se había promulgado la primera ley de venta de tierras públicas al interior del río Salado. De manera que en esa zona el usufructuario debía pagar el precio más alto que se había fijado, independientemente de que se hubiera presentado a comprar, mientras que al exterior del río Salado se elevaba a 20 mil pesos por año para todos los terrenos que no se hubieran solicitado al primero de julio de 1858. En 1860 se insistió con una amenaza de ejecución a los deudores de ventas o arrendamientos; dos años después, “habiendo demostrado la experiencia, que las disposiciones dictadas hasta ahora, no son bastantes á regularizar y asegurar la percepción del producido del arrendamiento de los terrenos de propiedad pública” se ordenó, -en forma muy similar a la de los intentos en épocas de enfiteusis- el pago semestral en los primeros tres meses posteriores al vencimiento, disponiendo también la publicación de la lista de morosos y la culminación de los contratos para los deudores.<sup>69</sup>

La ley de arrendamientos de 1857 fue considerada un serio retroceso respecto de la enfiteusis, pues si bien establecía un período de ocho años en los contratos, lo tornaba precario al reservar al gobierno el derecho de vender la tierra en el período de vigencia, ya que obligaba sólo al particular, especialmente cuando muchos de ellos apenas contaban con el capital mínimo como para poner en funcionamiento su empresa. Aunque se reconoció que solucionó un problema fiscal al permitir que se retomara el cobro del canon sobre las tierras enfiteúicas.<sup>70</sup> También se consideró que los arrendamientos de fines de la década de 1850 estaban en la misma línea de pensamiento de Rosas, pues las escasas condiciones de población, las facilidades para subarrendar y la falta de control del gobierno, fueron una nueva puerta abierta a la especulación.<sup>71</sup> Estudios más recientes pusieron la atención sobre los efectos de la ley, considerando que posibilitó el asentamiento productivo en la frontera, o lo piensan como “medida transitoria” entre la revisión de la legislación rosista y las ventas posteriores, mediante el cual se pudo ordenar la situación de los ex enfiteutas, los exiliados y embargados por Rosas, además de contemplar la situación de los “meros ocupantes”.<sup>72</sup>

### **C.3. Las ventas de tierras públicas, 1836-1880**

La entrega de las tierras públicas en usufructo, ya sea en enfiteusis o arrendamiento, fue acompañada y proseguida por sucesivas ventas durante cada uno de los períodos en estudio, veremos entonces primero las ventas que se realizaron durante el rosismo y a continuación las ofertas de tierras públicas que siguieron a los arrendamientos, en las décadas de 1860 y 1870.

### **C.3.a. La época de Rosas**

El primer traspaso de tierras públicas a particulares mediante el sistema de venta en el período posrevolucionario se llevó a cabo por la ley del 10 de marzo de 1836, luego de dos años de debates.<sup>73</sup> Las discusiones en la Cámara de Representantes se entablaron en torno a los beneficios de otorgar la tierra en propiedad plena por sobre el usufructo, fuera este en la forma de alquiler o enfiteusis; el alcance de la hipoteca que pesaba sobre las mismas; la sequía que azotaba a la provincia desde 1829 y, debido a esa circunstancia, el poco interés que podría haber en comprar tierras dado que otros negocios ofrecían mejores perspectivas. No hubo mayor oposición al proyecto presentado por el Ejecutivo: la primera cuestión -ideológica- fue resuelta a favor de la venta, pues se consideraba que la propiedad plena aumentaba la productividad y el precio de las tierras. El corrimiento de la frontera, resultado sobre todo de la campaña del mismo Rosas en el año 1833, había aumentado en extensión y precio las tierras públicas disponibles, de manera tal que las hipotecadas en ocasión del empréstito de 1822 llegaban no mucho más allá del río Salado, mientras que las ofertadas para la venta alcanzaban en 1836 una línea que iba desde Junín hasta Azul, y de allí desviaba hacia el sur llegando a Bahía Blanca.<sup>74</sup>

Miron Burgin ha estudiado la estructura del sistema provincial de rentas, encontrando que el comercio exterior participaba con el 80 a 90% de la recaudación total, los ingresos de la contribución directa eran demasiado exiguos y, como hemos señalado, aún menor era el producto del canon enfiteútico. Tal vez las dificultades de depender de los ingresos fiscales del comercio exterior hayan terminado por convencer al rosismo de los posibles beneficios de esta operación, puesto que -como plantea el mismo Burgin- se esperaba recomponer las finanzas provinciales con la venta de las tierras. No debemos olvidar tampoco, como explica Halperín Donghi, que a partir de 1837 la guerra con Bolivia y la coyuntura económica desfavorable en el contexto europeo y estadounidense complicaban las posibilidades de estabilización monetaria y financiera en la provincia de Buenos Aires, cuyo gobierno intentaba en vano evitar nuevas devaluaciones a través del recurso de la enajenación de las tierras públicas.<sup>75</sup>

La ley del 10 de marzo autorizó al gobierno a vender 4.050.000 hectáreas de tierras enfitéuticas y otros terrenos públicos, aunque los enfiteutas no estarían obligados a comprar las parcelas que poseían en usufructo. El objetivo fiscal fue expresado contundentemente en el articulado de la norma, que destinaba el importe que se recaudara a pagar la deuda, y luego establecía precios diferenciales según tres zonas: 1,85 pesos la hectárea al interior del río Salado, 1,48 pesos entre este curso de agua y una línea que iba desde las Sierras del Volcán, pasando por Tandil, Laguna Blanca (Blanca Grande, Olavarría) y el fuerte Mayo (25 de Mayo) hasta el fuerte Federación (Junín) y 1,11 pesos las que quedarán al exterior de esta línea -0,26; 0,20 y 0,15 pesos fuertes respectivamente-. Por último, el artículo quinto renovaba los contratos enfitéuticos con el canon aumentado al doble, quizás un incentivo poco atrayente, puesto que muy pocos lo pagaban y el gobierno no había logrado ejercer suficiente control sobre el particular, como hemos visto en el punto anterior.<sup>76</sup>

Tal como lo expone Coni, los decretos reglamentarios del año 1836 estuvieron destinados a definir la inversión de los fondos obtenidos y disponer la forma en que se cobrarían las tierras vendidas. Con los objetivos de pagar la deuda atrasada y reforzar la garantía del circulante, y evidentemente urgido por la coyuntura financiera, el gobierno creó los billetes de Tesorería, de manera que primero podía abonarse con éstos o en moneda corriente, pero hacia fin de año modificó la forma de pago aceptando sólo los billetes para agilizar su amortización. Recién a mediados del año siguiente comenzaron a reglamentarse los requisitos y condiciones en sendos decretos. El primero especificaba que los terrenos enfitéuticos se venderían según la extensión que indicara la escritura, con la notoria intención de evitar que sus poseedores se desprendieran de los campos malos comprando sólo las porciones de mejor calidad; se concedían tres plazos fijos para pagar las tierras hasta febrero de 1839 -luego todas las ventas se harían al contado-; también se ofrecía un descuento del 1% si se anticipaban los plazos en billetes de Tesorería y se permitía el pago en ganado, derogando así el artículo 1º del decreto de 25 de noviembre de 1836. Por el segundo decreto de la misma fecha, se disponía que no se firmarían contratos de usufructo sobre terrenos cuyos enfiteutas hubieran perdido el dominio útil, procediéndose a su venta y, previendo que sus poseedores utilizarían el derecho de preferencia durante dos meses para adquirir las tierras, luego también se dispondría la venta al mejor postor.<sup>77</sup>

La compulsión a la compra con que el gobierno apuró las operaciones sobre terrenos enfitéuticos en julio de 1837 se repitió a inicios del año siguiente, según la bibliografía consultada, coincidiendo con las dificultades financieras que atravesaba la provincia.<sup>78</sup> Primero se dispuso cumplir los plazos excedidos del decreto de julio, por lo que se

venderían todas las tierras enfiteúticas que no registraran el pago del canon. Luego -en mayo de 1838- se renovaron los contratos enfiteúticos por otros diez años duplicando el canon, claro que en aquellas zonas más alejadas de la provincia, pues las exceptuadas de la renovación -que serían vendidas- se encontraban en las áreas más protegidas de la frontera. Esto significaba, de hecho, volver a presionar a la mayoría de los enfiteutas para que compraran pues, como bien dice Coni, mientras la ley de 1836 protegía a los enfiteutas al no imponerles la compra y disponía que solamente a ellos podía venderse la tierra, el decreto de 1838 “los obligaba a comprar o perder sus derechos”.<sup>79</sup> Avellaneda había comparado la redacción del artículo primero, donde se establece la renovación de la enfiteusis, con el artículo cuarto que traza los límites de las tierras exceptuadas de esa renovación dejando fuera, precisamente, a las tierras ya tomadas en enfiteusis.<sup>80</sup> De manera que no quedaba demasiado espacio poblado o factible de poblar al exterior de esta línea, en tierras que obviamente lindaban con aquellas dominadas aún por los aborígenes y que se encontraban más alejadas del mercado de Buenos Aires. De hecho, María Elena Infesta nos informa que la enfiteusis no avanzó demasiado sobre esa región, mientras que la venta de tierras públicas al sur del río Salado tuvo su mayor demanda en Monsalvo, Tandil y Lobería, partidos ubicados al interior de la línea demarcada.<sup>81</sup> Este decreto volvía sobre la cuestión del pago, aceptando nuevamente que se hiciera en moneda corriente al mismo precio que dos años antes, lo que significaba una reducción importante pues el papel moneda se depreciaba constantemente, cayendo a 0,21; 0,17 y 0,12 pesos fuertes la hectárea. Se mantenía la preferencia para con los enfiteutas durante cuatro meses y mientras hubieran abonado el canon. Se ha pensado que la utilización de la tierra pública como última salvaguarda del equilibrio fiscal habría influido en el levantamiento de los hacendados conocido como la Revolución del Sur de 1839.<sup>82</sup>

Para Avellaneda, la ley de 1836 y el decreto de 1838 que pusieron en venta las tierras en enfiteusis y la ley de premios de 1839, terminaron con el sistema enfiteútico: la primera respetó los contratos porque no obligó a comprar a los enfiteutas, pero el segundo, como ya hemos expuesto, fue un artilugio para obligar a comprar, mientras que la ley de premios obligó a los enfiteutas a comprarlos para obtener los títulos de sus campos. La crítica de Cárcano a las leyes posteriores a la época rivadaviana apuntó a destacar la época de Rosas como sumamente negativa para la administración del Estado y principalmente en el tratamiento de la cuestión agraria. Para él la ley de 1836, diseñada para disminuir el déficit provincial y pagar la deuda circulante, implicaba una reducción del precio de las propiedades por la gran extensión ofertada y la depreciación de la moneda, entonces los billetes de tesorería fueron un instrumento para que los “amigos de la causa” compraran barato; en cuanto al decreto de 1838, acordó con Avellaneda



respecto a la violación de los derechos adquiridos por los enfiteutas. El método rosista para enajenar la tierra pública fue caracterizado por Oddone como “a la marchanta”, incluyendo las ventas, los premios militares y la colonización, por medio de los cuales la tierra quedó en manos de especuladores. María Elena Infesta acuerda con Coni en que el perjuicio mayor para quienes no simpatizaban con el gobierno de Rosas se verificó después de 1839, cuando los hechos políticos se agravaron, hasta 1838 estas leyes tuvieron un fuerte contenido fiscal.<sup>83</sup>

### **C.3.b. La etapa de la Organización Nacional, 1857-1880**

Hemos visto en el apartado C.2.b. de que manera se intentó reorganizar la legislación respetando los derechos adquiridos y facilitando nuevas ocupaciones a través de la ley de arrendamientos.<sup>84</sup> En medio de estas discusiones, el 7 de agosto de 1857 se promulgó una ley que autorizaba la venta de 270 mil hectáreas al interior del río Salado. Los problemas que acarrearba la herencia rosista se manifestaron en el articulado, pues en éste se empezaba por exceptuar a las “tierras que hubiesen sido enajenadas por título oneroso” y a los enfiteutas que hubieran cumplido con los términos de la ley de venta de 1836, reconociéndoles la propiedad según la cantidad que hubieran abonado. En cuanto a quienes estaban en posesión de terrenos públicos, tendrían preferencia durante seis meses, aunque deberían pagar el canon adeudado con el 50% en moneda nacional y el resto en deuda clasificada. En caso de haber disputa por “mejor derecho” se vendería por licitación entre quienes pretendieran el campo. Cuando no se hiciera uso de la preferencia el gobierno vendería en subasta pública, concediendo seis meses para el pago. Habiéndose tasado en 74 pesos la hectárea (3,37 pesos fuertes), se dispuso que los fondos recaudados fueran asignados según los siguientes porcentajes: el 10% para escuelas, el 60% para el pago del empréstito de Londres y el 30% restante sería entregado a las Cámaras para que dispusieran el modo de invertirlo. El 18 de octubre de 1859 el gobierno puso en venta otras 270 mil hectáreas, esta vez al exterior del río Salado, repitiendo el articulado de la anterior. La tasación se fijó en 55 pesos la hectárea (2,65 pesos fuertes), respecto de la que se determinó dos años antes significaba una reducción en moneda corriente pero también en moneda constante, dada la depreciación del peso. Del producto, sería utilizado en esta ocasión, el 10% para la construcción de puentes en la campaña, un recurrente 30% para cubrir el déficit fiscal, otro 30% para el inacabable empréstito de Londres y el último 30% para ser invertido en “un ferrocarril al Sud”.<sup>85</sup>

Durante el período de vigencia de los arrendamientos, y según lo previsto por la ley, el gobierno ofertó las tierras públicas en varias oportunidades: en 1864, todas las tierras de la provincia, en 1867, siendo Nicolás Avellaneda ministro del interior, se derogó la ley anterior y se sacó a la venta solamente el espacio disponible al interior de la frontera; en 1871 las tierras al exterior de la frontera.<sup>86</sup> En conjunto, podemos apreciar que repitieron el esquema de las ventas de la década de 1830: dividieron la tierra en zonas con precios diferenciales, más baratos a medida que se alejaban del mercado de Buenos Aires; estimularon la compra por parte de quienes tenían las tierras en usufructo (arrendatarios y subarrendatarios), fijando un plazo para que se presentaran haciendo uso del derecho de preferencia; presionaron a los usufructuarios a la compra disponiendo que las tierras no solicitadas por ellos serían rematadas y vendidas privadamente al mejor postor; previeron plazos de pago y fomentaron las operaciones al contado ofreciendo descuentos; una vez más, dispusieron que la inversión de lo producido se destinara a la conversión del papel moneda y a los compromisos de la provincia; finalmente, no previeron una cantidad máxima a adquirir. Como novedad puede señalarse una tendencia al fomento del arraigo poblacional en las reservas de tierras para la creación de pueblos, a la vez que se estimaba que esta reserva no implicaba afectar los derechos de los arrendatarios, puesto que estos se verían favorecidos por la instalación de los centros poblados que valorizarían las tierras que más tarde comprarían.<sup>87</sup>

El tema de los precios de cada una de las zonas generó no pocos debates. En 1864 las tierras que se extendían al interior del río Salado deberían venderse a 148 pesos moneda corriente la hectárea (5,1 pesos fuertes), las que estaban al sur de este curso de agua a 74 pesos (2,5 pesos fuertes); mientras que para los partidos de Salto, Rojas, Junín, Bragado, Saladillo y 25 de Mayo se estipuló en 92 pesos moneda corriente (3,2 pesos fuertes); estos precios, que habían sido fijados por decreto en 1862, dada la depreciación del peso implicaban un aumento del 20%.<sup>88</sup> En 1867 cambiaron los límites y los precios de las secciones: en la primera, que comprendía los partidos de Tapalqué, Nueve de Julio y parte de Saladillo y Veinticinco de Mayo, las tierras costarían 44 pesos moneda corriente la hectárea; en la segunda, que abarcaba el resto de Saladillo y Veinticinco de Mayo, más Lincoln, Junín, Azul, Necochea, Castelli, Dolores, Tordillo, Ajó, Monsalvo, Arenales, Ayacucho, Rauch, Pila, Tandil, Lobería, Balcarce, Mar Chiquita, Vecino, Las Flores y Tuyú se vendería a 55 pesos; sólo los partidos de Pergamino, Rojas y Chacabuco integraban la tercera sección, donde debería pagarse 74 pesos; y, finalmente, formaban la cuarta sección el resto de los partidos de antiguo asentamiento que quedaban entre el río Salado, el arroyo del Medio y el río de la Plata, hacia Buenos Aires, donde se abonarían 148 pesos moneda corriente la hectárea. Estos precios,

expresados en moneda constante -1,7; 2,2; 2,9 y 5,9 pesos fuertes respectivamente- implicaban una reducción importante en los partidos cercanos a la frontera donde estaba la inmensa mayoría de las tierras pasibles de ser enajenadas.<sup>89</sup> En las tierras al exterior de la frontera que salieron a la venta en 1871, los precios siguieron decreciendo, en la primera sección, integrada por los partidos de Necochea, Juárez, Junín, Rojas y Bragado debía pagarse 29 pesos la hectárea; en la segunda sección que conformaban los partidos de Lincoln, 9 de Julio y Tres Arroyos las tierras costarían 25 pesos; y, para el resto de las extensiones que fueran solicitadas al exterior de la línea de fronteras, se estipuló un precio de 22 pesos. Como regía la convertibilidad, eran más baratas también en moneda constante: 1,2; 1 y 0,8 pesos fuertes la hectárea.

Los subarrendatarios fueron preferidos a los arrendatarios en las tres leyes. Por la de 1864, debían presentarse en noventa días para ejercer su derecho, para los segundos el plazo se extendía a seis meses desde la promulgación de la ley. En cambio, en la ley de 1867, los plazos eran más cortos, noventa días para todos, pero desde la finalización de sus contratos de arrendamiento, además, los arrendatarios con los contratos vencidos según los vencimientos de la ley anterior podrían presentarse dentro de los cinco meses de promulgada ésta. La ley de 1871 volvía al término de seis meses de promulgada para comprar.

En cuanto a las condiciones de pago, la ley de 1864 preveía una primera entrega al contado de un sexto del total, y el resto dividido en seis cuotas anuales a un interés del seis por ciento; quien entregara el total al contado tendría un descuento del 10%. La ley de 1867 dispuso que aquellos que se presentaran antes del 31 de diciembre de 1869 ya fuera espontáneamente o porque hubieran vencido sus contratos, podrían abonar un sexto al contado y luego cinco cuotas en plazos anuales; quienes se presentaran posteriormente también podrían cancelar la sexta parte pero luego tendrían solamente tres años para abonar el resto; todos los que quisieran pagar al contado tendrían un descuento del 9% anual. La ley de 1871 dispuso que se entregara un décimo del precio al contado y el resto en ocho cuotas anuales.

Una vez vencidos los plazos los arrendatarios y subarrendatarios perdían su derecho de preferencia y las tierras serían primero ofrecidas al mejor postor en subasta pública y luego vendidas privadamente; en todos los casos se preveía una indemnización por las mejoras introducidas. La ley de 1867 dispuso que los terrenos vendidos por este sistema no podían superar las 2.700 hectáreas y los compradores en subasta tendrían los mismos plazos que los arrendatarios; en cuanto a las fracciones que no se hubieran vendido hasta dos años después de dispuesto el remate, serían nuevamente ofrecidas con un descuento del 25%, si nuevamente no fueran tomadas, podrían ser sacadas a la

venta privada; luego los descuentos serían del 50% y 60%. Por la ley de 1871 la subasta se haría en lotes de 5.400 hectáreas cada uno, todas las fracciones que no se entregaran de esta manera, serían ofrecidas en venta privada por los mismos precios.

Estas leyes, como todas las anteriores desde la época de Rosas, se continuaron en numerosas normas ampliando varias veces los plazos para que los arrendatarios y subarrendatarios se presentaran a comprar; prolongando también los vencimientos para poblar las tierras que se habían concedido en áreas de frontera debido a la guerra contra Paraguay; disponiendo un método para la tramitación de los expedientes; regulando la publicación de la venta de terrenos al interior de la línea de fronteras; fijando nuevos plazos para el pago de las cuotas; y regulando la venta en subasta una vez que hubieron vencido los plazos para la compra por los usufructuarios.<sup>90</sup>

Mediante la ley del 15 de noviembre de 1876 volvieron a cambiarse los criterios para el otorgamiento de tierras públicas.<sup>91</sup> En primer lugar, en ésta se ordenaba que los espacios a repartir en secciones no podían exceder las 269.984 has divididas en lotes de 200 ha. En segundo lugar se establecían los precios no en relación con la ubicación de los terrenos en la geografía provincial, sino en función de su tamaño: 20 pesos moneda corriente la hectárea en los predios de hasta 1.400 has, 25 pesos hasta las 2.700 has y 30 pesos hasta las 5.400 has (0,69; 0,87; 1,04 pesos fuertes respectivamente<sup>92</sup>), pagaderos una sexta parte al contado y el resto en cinco cuotas anuales, firmándose letras ejecutivas. En tercer lugar, se limitaba a 5.400 has la extensión que podía adquirirse en cada sección (recuérdese que por la ley de 1871 el límite mínimo era 8.100), al mismo tiempo que se impedía vender más de diez fracciones de máximo tamaño ni más de treinta medianas y en el caso en que dos personas coincidieran en solicitar un mismo espacio se preferiría a quien aspirara al predio de tamaño menor, pero si el terreno fuera igual se adjudicaría al mejor postor. Esta ley tenía en cuenta a quienes estuvieran ocupando tierras públicas (poseedores), permitiéndoles comprar hasta 5 mil has con la condición de haber establecido, con seis meses de anterioridad, un mínimo de 1.500 cabezas de ganado mayor o 6 mil de ganado menor y que se presentaran en los 90 días seguidos de la promulgación. Preveía también los fraudes, penando con la pérdida del terreno y de lo abonado en caso de comprar por interpósita persona más tierra que el límite impuesto para cada sección, y con la pérdida del derecho y la sexta parte del importe abonado a quien no la poblare en los siguientes dos años de haberla comprado, entendiéndose por “población” una inversión mínima en habitaciones, ganados o cultivo de mil pesos moneda corriente por cada 50 ha. Por decreto posterior se ubicaron las primeras cuatro secciones en los terrenos de Tres Arroyos y Bahía Blanca que se habían excluido de la venta en la ley de 1871; las tres siguientes tendrían por límite Oeste la

Sierra de la Ventana y al nordeste los de propiedad particular; la octava sección quedaba entre las secciones anteriores y los terrenos de la línea de frontera.<sup>93</sup>

Finalmente, una nueva ley volvió a cambiar las reglas de juego. El 26 de diciembre de 1878 se autorizó a vender las tierras públicas que estuvieran a uno y otro lado de la frontera demarcada en 1858.<sup>94</sup> En esta ocasión primero se dio preferencia a los ocupantes de tierras públicas que estuvieran asentados al exterior de la frontera -en las suertes de estancia en Azul y en el ejido de Junín- o en sobrantes que no excedieran las mil hectáreas; luego se dividiría la tierra restante en secciones de 500 mil has -en lotes de a mil- con el fin de rematarlas, lo que significaba un sensible aumento de las medidas respecto de la ley de 1876; finalmente las que no fueran enajenadas por este sistema se ofrecerían a venta privada. El precio que deberían pagar tanto los ocupantes como los compradores en remate y los de venta privada, se retrotraía a lo consignado en las leyes dictadas antes de la de 1876; es decir, para el interior de la frontera los establecidos por la de 1867, para el exterior de la frontera los de la ley de 1871 en los partidos allí mencionados; para todos los demás 20 pesos por hectárea; claro que al convertir a valores constantes, como ya no regía la convertibilidad y el peso se estaba devaluando, implicaba un aumento del 28%. Esta norma se dictó dos meses después de que fuera promulgada la ley nacional 947 del 5 de octubre de 1878, la que, a través de la suscripción pública de 1.600.000 pesos fuertes, se proponía fomentar la ocupación de las tierras entre los ríos Quinto y Diamante, Negro y Neuquén, a través de cuatro mil títulos por un valor de 6,75 pesos fuertes la hectárea. Los límites volvían a asimilarse a los de la época de la enfiteusis, pues iban de un mínimo de 10.800 ha a un máximo de 32.400. En la provincia de Buenos Aires dicha ley se aplicó en los partidos de Carlos Pellegrini, Villarino y Patagones, y en parte de los partidos de Rivadavia, Trenque Lauquen, Guaminí, Adolfo Alsina, Puan, Tornquist y Bahía Blanca.<sup>95</sup>

Entre los escritos contemporáneos a estas normas debemos destacar el de Nicolás Avellaneda, quien publicó su trabajo mientras se estaba discutiendo en la Legislatura la ley de ventas de tierras de 1864, tenía una visión negativa de las leyes vigentes en la época de la publicación de su ensayo porque las consideraba incoherentes y huérfanas de un plan que las articulara. Avellaneda no opuso reparos en cuanto a los objetivos de dicha ley, puesto que a partir de su sanción se proponía reemplazar el arrendamiento por la propiedad, sino que centró sus críticas en la puesta en práctica del sistema: los altos precios, el pago al contado y la uniformidad de la tasación representaban obstáculos insalvables para los arrendatarios. Según el autor, la forma de pago debía adaptarse a la falta de capitales y al bajo rendimiento de la inversión inicial en la producción ganadera, adoptando la modalidad de venta a plazos. Por último no estaba de acuerdo con el

sistema adoptado por las leyes de ventas de tierras públicas para valuar las parcelas, pues encontraba que no había una intención diferenciada respecto del sistema privado, sino que se siguió un criterio fiscalista, al pretender recaudar más fondos; señaló el error de indicar solamente dos valores para los terrenos -uno hasta el río Salado y otro desde allí hasta la frontera- recomendando que se tuviera en cuenta la distancia al mercado que representaba la ciudad de Buenos Aires y las circunstancias de seguridad en la frontera ante los ataques de los aborígenes, ya que mientras el particular puede esperar el mejor beneficio pecuniario posible de sus operaciones inmobiliarias, el Estado debe utilizar sus tierras para “civilizar y poblar”, donde el precio tiene una importancia menor. Respecto del acaparamiento de tierras en pocas manos, Avellaneda confiaba más en las leyes del mercado que en las prescripciones de los gobiernos. Fuera cual fuese el sistema, suponía que nadie solicitaría más tierra de la que pudiera trabajar y que el sistema de distribución hereditaria vigente subdividiría las grandes propiedades en pocos años.<sup>96</sup>

Miguel Ángel Cárcano consideró que las leyes de 1857 y 1859 habían sido pensadas en función de las necesidades fiscales de la provincia, en el primer caso en medio de las discusiones por la herencia del rosismo en materia de legislación de tierras públicas y en el segundo el apuro mayor estaba dado por la guerra con la Confederación. La misma consideración le merece la ley de 1864, con la de que ofertaba una extensión muy grande, obligando a comprar a los arrendatarios, y a precios muy altos; todo esto en medio de la crisis ganadera, lo que tuvo como resultado la falta de interés del público. En cambio, Cárcano elogió la ley dictada por Avellaneda en 1867 porque intentaba salir del régimen de arrendamientos pero sin las presiones anteriores y otorgando la propiedad plena.<sup>97</sup>

Emilio Coni prestó atención a las cuestiones pendientes de la época de la enfiteusis que resolvía la ley de 1857: la vuelta a la propiedad pública de las tierras en que se habían ubicado premios por la ley de 1839, el reconocimiento de las ventas de Rosas y los derechos de los enfiteutas que habían comprado por el decreto de mayo de 1838, y señaló las falencias que presentaba al no tenerse en cuenta a los que se vieron obligados a comprar premios. Pero también es pertinente destacar, como hicieron Cárcano y Bejarano, la continuidad con los gobiernos anteriores, que se manifiesta -una vez más- en el carácter fiscalista que se adoptaba para la utilización de los fondos obtenidos. Fernando Barba continuó esta línea interpretativa al analizar estas leyes. En relación con la de 1867 consideró que, si bien preveía la posesión por parte de personas con poco capital (a juzgar por el precio asignado), como no fijaba un mínimo de lotes por comprador y sacaba terrenos a remate, posibilitaba la acumulación. Finalmente, también criticó el “espíritu fiscal” de la ley de 1871, que ponía en venta los terrenos más allá de la

línea de fronteras. El reciente trabajo de Marta Valencia, particularmente en la aplicación de las leyes de 1867 y 1871, encuentra significativos porcentajes de personas que terminaban de regularizar su situación legal como ex-enfiteutas o simples ocupantes de extensiones menores, concluyendo que el proceso de ordenamiento comenzó con el arriendo y culminó con la venta.<sup>98</sup> Fernando Barba, luego de analizar los debates parlamentarios respecto de la ley de 1876, resumió el fracaso en la implementación debido a que las urgencias fiscales del gobierno provincial llevaron a la implementación de la ley de 1878, la que tenía como propósito solucionar la situación del erario y, a la vez, fomentar el latifundio; de esta manera la provincia “perdió sus mejores tierras” en favor de una economía ganadera, latifundista y especuladora.

#### **D. Conclusiones**

Hemos estudiado el marco legal de los traspasos de tierras públicas a manos privadas determinando que si bien los sistemas de mercedes reales y moderada composición tuvieron origen colonial y fueron utilizados por la corona para entregar los terrenos realengos a manos privadas, se extendieron hasta la segunda década del siglo XIX. El primero por la permanencia de los títulos y porque, en su esencia, se reprodujo con las donaciones del Directorio; el segundo porque los gobiernos revolucionarios lo utilizaron en el primer ordenamiento legal de la campaña. Sin embargo, su aplicación no ha sido estudiada exhaustivamente ni se había visualizado la continuidad del aparato legal colonial en las primeras décadas posteriores a la independencia, con excepción del caso cordobés, en el que se ha encontrado también la persistencia del sistema colonial aunque con efectos distintos, pues la permanencia de las tenencias en mercedes o las capellanías superaron a las poquísimas entregas de tierras en moderada composición y remates.<sup>99</sup> Como hemos visto, la bibliografía clásica especializada en la cuestión de la tierra en la provincia de Buenos Aires consideró como tema menor el aparato legal colonial, intentando buscar la especificidad del período post revolucionario, cuando en realidad abundan los elementos de continuidad.

Si una de las consecuencias más importantes de la independencia fue la liberalización de las fuerzas productivas de Buenos Aires -respondiendo a la demanda internacional de bienes primarios- y esa expansión se basó en diversas etapas de incorporación de nuevas tierras,<sup>100</sup> entonces, cuando comparamos cada extensión de la frontera con la siguiente y observamos el espacio geográfico que fue sumando cada una, podemos decir que a medida que se adelantaba la frontera productiva se reproducían los vacíos legales y la generación de conflictos entre vecinos o entre ocupantes y el gobierno. Así, la

combinación de diferentes sistemas de otorgamiento de tierras públicas durante el siglo XIX produjo un corpus tan variado, contradictorio y confuso, que ofreció serias dificultades para acceder a la propiedad plena a la mayoría de la población rural.

Con respecto al carácter fiscalista de las medidas no podemos menos que acordar con los estudios anteriores que ya lo habían señalado, a la vez que observamos la cantidad desproporcionada de decretos reglamentarios que se modificaban y/o complementaban, constituyendo una manifestación palmaria de un Estado en construcción que se encontraba impelido por un déficit fiscal crónico; lo cual, sumado a la inestabilidad política y a una frontera interior que oscilaba entre la guerra y la paz, dificultaba delinear propuestas de largo plazo en la utilización de la tierra pública. Fueron numerosas las normas legales que se dictaron para recaudar los fondos que se suponía debían rendir los otorgamientos de tierras en usufructo (enfiteusis y arrendamientos), pero todas referidas a plazos de pago -que se posponían una y otra vez- o a las modalidades para hacerlo efectivo, las que se iban modificando reiteradamente según el apuro del fisco por recaudar. Ninguna de estas disposiciones impuso reformas en el sistema de gestión y control de este rubro.



<sup>1</sup> No se trabajará aquí la matriz ideológica que sostenía las políticas sobre tierras, para un análisis de la influencia de las ideas económicas europeas, especialmente las de los fisiócratas y las del liberalismo inglés, en los primeros gobiernos revolucionarios hasta la discusión de la ley de enfiteusis de 1826, cf. Reynoso, Daniel. “La influencia de las ideas económicas en la legislación de tierras públicas de la provincia de Buenos Aires. 1810-1830”, en *V Jornadas Interescuelas/ Departamentos de Historia*, Montevideo, 1995, ms. Sobre la influencia de la ilustración española en América véase Chiaramonte, José Carlos, *La crítica ilustrada de la realidad*, Buenos Aires, CEAL, 1982.

<sup>2</sup> Ots Capdequi, José María, *Manual de historia del derecho español en las Indias y del derecho propiamente indiano*, Buenos Aires, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, 1943, v. 1, pp. 127-141.

<sup>3</sup> Escriche, Joaquín, *Diccionario razonado de legislación y jurisprudencia*, Madrid, Imprenta de Eduardo Cuesta, 1874, v. 4, pp. 624-626.

<sup>4</sup> Menendes Motta, Márcia Maria, *Nas fronteiras do poder: conflito e direito à terra no Brasil do século XIX*, Río de Janeiro, Arquivo Público do Estado do Rio de Janeiro/Vício de Leitura, 1998, pp. 98-101.

<sup>5</sup> Muzlera, Joaquin, *Tierras Públicas. Recopilación de leyes, decretos y resoluciones de la provincia de Buenos Aires sobre tierras públicas desde 1810 a 1895*, La Plata, Isidro Solá Sanz, v. 2, p. 199.

<sup>6</sup> Moreno, José Luis y Mateo, José, “El ‘redescubrimiento’ de la demografía histórica en la historia económica y social”, en *Anuario IHES*, 1997, nº 12, pp. 35-55.

<sup>7</sup> Ots Capdequi, José María, *El régimen de la tierra en la América Española durante el período colonial*, Ciudad Trujillo, Montalvo, 1946, pp. 19-28.

<sup>8</sup> Braudel, Fernand, *El Mediterráneo y el mundo mediterráneo en la época de Felipe II*, México, Fondo de Cultura Económica, 1987, pp. 675-683. “[...] me parece que Felipe II siempre se encontró en idéntica posición a la de los gobiernos sudamericanos del siglo XIX: cuentan con una gran riqueza de productos y minas, cuentan con la riqueza de sus plantaciones, pero se encuentran desarmados en el mundo de las finanzas internacionales. Un gobierno de esta especie puede evidentemente enfadarse, puede incluso pasar a la ofensiva, pero al final ha de acabar sometándose, entregar sus recursos y puestos de mando y ser comprensivo”. *Ibid*, p. 676.

<sup>9</sup> Ots Capdequi, José María, *El régimen de la tierra...* op. cit., pp. 48-54; Mariluz Urquijo, José M., *El régimen de la tierra en el derecho indiano*, Buenos Aires, Perrot, 1978, pp. 36-37.

<sup>10</sup> Banzato, Guillermo, “Ocupación y acceso a la propiedad legal de la tierra en la región nordeste del río Salado: Chascomús, Ranchos y Monte, 1780-1880”, Tesis doctoral inédita, UNLP, 2002.

<sup>11</sup> Mariluz Urquijo, José M., *El régimen de la tierra...* op. cit., pp. 38-39.

<sup>12</sup> *Recopilación de Leyes de los Reinos de Indias*, 1841, tomo 2, libro cuatro, título quinto, ley VI y título siete, ley XVIII. Las cursivas son nuestras.

<sup>13</sup> Para José Luis Romero, los fundadores eran los que “gozaban de un privilegio que había sido consagrado. Ese grupo constituyó el conjunto de los vecinos. Eran los pobladores por excelencia, los que tenían derechos...”, Romero, José Luis, *Latinoamérica: las ciudades y las ideas*, Buenos Aires, Siglo XXI., 1986, p. 60.

<sup>14</sup> Respecto de la vecindad en la transición de la colonia a la independencia, véase Cansanello, Oreste Carlos, “De súbditos a ciudadanos. Los pobladores rurales bonaerenses entre el antiguo régimen y la modernidad”, en *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana “Dr. Emilio Ravignani”*, tercera serie, 1995, nº 11, pp. 113-139.

<sup>15</sup> Mariluz Urquijo, José M., *El régimen de la tierra...* op. cit., pp. 52 y 55.

<sup>16</sup> Archivo Histórico de la Provincia de Buenos Aires *Mercedes de tierras de los gobernadores*, La Plata, 1979.

<sup>17</sup> La *visita* era un procedimiento de control hacia los funcionarios coloniales con el fin de “asegurar una administración leal y eficiente”. El accionar del visitador era secreto y podía desarrollarse en cualquier momento del mandato del funcionario cuestionado. Las *visitas* podían ser específicas -dirigidas a un funcionario en particular o provincia- o generales -inspeccionaba todo el funcionamiento de un virreinato o capitanía general-. Los visitadores generales eran nombrados casi siempre por el Consejo de Indias con la anuencia del rey, los visitadores específicos podían ser designados por el virrey en consulta con la Audiencia. Cf. Haring, C. H., *El imperio español en América*, México, Alianza Editorial Mexicana, 1990 [1947], pp. 202-203.

<sup>18</sup> Ots Capdequi, José María, *El régimen de la tierra...* op. cit., pp. 56-58.

<sup>19</sup> *Ídem*, pp. 70-71.

<sup>20</sup> Una transcripción de la Real Cédula del 15 de octubre de 1754 en Azcuy Ameghino, Eduardo, *El latifundio y la gran propiedad colonial rioplatense*, Buenos Aires, García Cambeiro, 1995, pp. 143-147.

<sup>21</sup> Ots Capdequi, José María, *El régimen de la tierra...* op. cit., pp. 115-116.

<sup>22</sup> Banzato, Guillermo, “Ocupación y acceso...” op. cit.

<sup>23</sup> Avellaneda, Nicolás, *Estudio sobre las leyes de tierras públicas*, Buenos Aires, La Facultad, 1915 [1865], pp. 32-34; Cárcano, Miguel Ángel, *Evolución histórica del régimen de la tierra pública*, Buenos Aires, Eudeba, 1972 [1917], pp. 3-8.

<sup>24</sup> Oddone, Jacinto, *La burguesía terrateniente argentina*, Buenos Aires, Libera, 1967 [1930], pp. 13-23; Carretero, Andrés, “Contribución al conocimiento de la propiedad rural en la Provincia de Buenos Aires para 1830”, en *Boletín del Instituto de Historia Argentina "Dr. Emilio Ravignani"*, 1970, v. 12, nº 22-23, pp. 246-292, luego se reprodujo en Carretero, Andrés, *La llegada de Rosas al poder*, Buenos Aires, Panedille, 1971, cap. VII, pp. 77-115; citaremos siempre el primero.

<sup>25</sup> Halperín Dongui, Tulio, *Reforma y disolución de los imperios ibéricos*, Madrid, Alianza, 1985, pp. 17-74.

<sup>26</sup> El texto completo en Oddone, Jacinto, *La burguesía...* op. cit., pp. 35-36. Para un análisis de la actuación de Pedro Andrés García véase Gelman, Jorge, *Un funcionario en busca del Estado. P. A. García y la cuestión agraria bonaerense, 1810-1822*, Quilmes, Universidad Nacional de Quilmes, 1997. Las repercusiones de su visita a Chascomús en Banzato, Guillermo, “Los conflictos por la ocupación de la tierra en la frontera bonaerense. Chascomús, 1779-1822”, V Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia y I Jornadas Rioplatenses Universitarias de Historia, Montevideo, 1995, ms.

<sup>27</sup> Oddone, Jacinto, *La burguesía...* op. cit., p. 36.

<sup>28</sup> *Ídem*, pp. 36-37. Archivo Histórico de Geodesia, Registro Gráfico de 1830.

<sup>29</sup> Barba, Fernando, *Frontera ganadera y guerra con el indio*, La Plata, Eunlp, 1997, p. 77. Decreto del 11 de marzo de 1816, en Registro Oficial de la República Argentina (en adelante RORA), 1879, v. 1, p. 352; Ley del 13 de mayo de 1817, en RORA, v. 1, p. 417.

<sup>30</sup> Decreto de 15 de noviembre de 1818, en RORA, v. 1, p. 480. Cf. Infesta, María Elena, “Aportes para el estudio del poblamiento en la frontera del Salado”, en Archivo Histórico de la Provincia de Buenos Aires. *Estudios sobre la Provincia de Buenos Aires*, La Plata, 1986, pp. 61-76.

<sup>31</sup> Cf. Banzato, Guillermo y Quinteros, Guillermo, “La ocupación de la tierra en la frontera bonaerense. El caso de Chascomús, 1779-1821”, en *Estudios/Investigaciones*, La Plata, 1992, nº 11, pp. 37-76.

- <sup>32</sup> Avellaneda, Nicolás, *Estudio sobre las leyes...* op. cit., pp. 49-65 y Cárcano, Miguel Ángel, *Evolución histórica* ...op. cit., pp. 19-26.
- <sup>33</sup> Infesta, María Elena, "Aportes para el estudio...", op. cit.
- <sup>34</sup> Banzato, Guillermo, "Ocupación y acceso..." op. cit.
- <sup>35</sup> Cf. Infesta, María Elena, "Usufructo y apropiación de tierras públicas. Buenos Aires, 1820-1850", La Plata, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Tesis de doctorado, 1991, p. 127.
- <sup>36</sup> Decreto de 19 de setiembre de 1829, en Coni, Emilio A., *La verdad sobre la enfiteusis de Rivadavia*, Buenos Aires, Imprenta de la Universidad, 1927, pp. 187-188.
- <sup>37</sup> Banzato, Guillermo y Lanteri, María Sol, "Forjando la frontera. Población y migraciones en la campaña bonaerense durante el siglo XIX". Xº Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia, Rosario, 2005, ms.
- <sup>38</sup> Se refiere a la sublevación del 1º de diciembre de 1828 sucedida luego de la negociación que terminó con la Guerra con el Brasil y reconoció la independencia de Uruguay. Este alzamiento tuvo como protagonista al general Juan Lavalle, apoyado por sectores unitarios que tomaron el poder y fusilaron a Dorrego. Cf Levene, Ricardo, "La sublevación del 1º de diciembre de 1828 y los gobiernos de Lavalle y Viamonte", en Levene, Ricardo (dir.) *Historia de la Nación Argentina*, 3a edición, Buenos Aires, El Ateneo, 1962, v. 7, 1a sección, cap. 4, pp. 176-178. Decreto de 9 de junio de 1832, en Coni, Emilio A., *La verdad* ... op. cit., pp. 195-196.
- <sup>39</sup> Burgin, Miron, *Aspectos económicos del federalismo argentino*, Buenos Aires, Solar, 1987 [1946], pp. 75-88 y Amaral, Samuel, "El empréstito de Londres de 1824", en *Desarrollo Económico*, 1984, v. 23, nº 92, pp. 559-587, p. 571.
- <sup>40</sup> Registro Oficial de la Provincia de Buenos Aires (en adelante ROPBA), 1822, p. 83. Decreto de 1º de julio de 1822, ROPBA, 1822, p. 117.
- <sup>41</sup> Infesta, María Elena y Marta Valencia, "Tierras, premios y donaciones, 1830-1860", *Anuario IEHS*, 1987, v. 2, pp. 177-213.
- <sup>42</sup> Cf. Banzato, Guillermo, "De ocupantes a propietarios, los conflictos entre vecinos de la frontera bonaerense. Chascomús y Ranchos, 1800-1840", en *Quinto Sol*, 2000, nº 4, pp. 11-38.
- <sup>43</sup> Decreto de 23 de diciembre de 1823, ROPBA, 1823, pp. 105-106; decretos de 27 y 28 de setiembre de 1824, en ROPBA, 1824, pp. 78-79; decreto del 15 de abril de 1826, en Coni, Emilio A., *La verdad* ... op. cit., pp. 153-154. Sobre los amparos reales reglados por Real Cédula en 1631, dice Ots. Capdequí que no son títulos, sólo protegen la posesión, pero no el dominio e implican, con relación al Estado, que se otorgará finalmente un título si se cumplen determinadas condiciones. Cf. Ots Capdequí, José María, *El régimen de la tierra*... op. cit., p. 74.
- <sup>44</sup> Decretos de 15 de setiembre, 27 de setiembre y 24 de octubre de 1825, en ROPBA, 1825, pp. 40-44. El plazo para la denuncia de terrenos adyacentes a las corrientes de agua se prorrogó por un año por decreto de 7 de marzo de 1827, en ROPBA, 1827, p. 15.
- <sup>45</sup> Ley del 18 de mayo y Decreto del 27 de junio de 1826, en ROPBA, 1826, pp. 101-102, 111-113. Las discusiones en el recinto legislativo pueden consultarse en Coni, Emilio A., *La verdad* ... op. cit., e Infesta, María Elena, *La pampa criolla. Usufructo y apropiación privada de tierras públicas en Buenos Aires, 1820-1850*, La Plata, Archivo Histórico de la Provincia de Buenos Aires, 2003.
- <sup>46</sup> El Departamento de Topografía y Estadística se creó sobre la base de la Comisión Topográfica, por decreto del 26 de junio de 1826, un día antes del decreto que estamos comentando, cf. ROPBA, 1826, pp. 111-112. Por un decreto especial se organizó el jury, que se mantuvo en cinco miembros tal como lo preveía la ley del 18 de mayo, pero se agregó la presidencia del juez, la elección por la suerte de los cinco entre

doce posibles, y la resolución de aquellos recusados, debiendo conferenciar el juez, el agrimensor y el interesado para elegir los cinco que integrarían el jury. De la misma manera se elegía el segundo jury que preveía la ley para el caso en que el interesado o el fisco no estuvieran de acuerdo con la tasación realizada. Asimismo, otro decreto especial integró al sistema las tasaciones de las tierras que habían sido concedidas entre 1822 y 1826, por lo que en las fuentes encontramos tasaciones posteriores a la toma de posesión, los requisitos, obviamente, eran los mismos. Decretos de 27 y 28 de junio de 1826, en ROPBA, 1826, pp. 113-115. El gran libro de la propiedad pública se estableció por decreto de 30 de junio de 1826, en ROPBA, 1826, pp. 115-116.

<sup>47</sup> Archivo Histórico de la Provincia de Buenos Aires, Sección Escribanía Mayor de Gobierno, 2-67-1826.

<sup>48</sup> Coni, Emilio A., *La verdad ...* op. cit., p. 55.

<sup>49</sup> Decretos de 6 de julio y 25 de octubre de 1826, en ROPBA, 1826, pp. 118-119, 142.

<sup>50</sup> Cf. Burgin, Miron, *Aspectos económicos ...* op. cit., cuadros nº 29 y 35, pp. 222 y 255 respectivamente, en los que se muestra que la entrada por canon enfiteútico prácticamente no existe, situación que puede confirmarse con mayor detalle en Halperín Donghi, Tulio, *Guerra y finanzas en los orígenes del Estado argentino (1791-1850)*, Buenos Aires, Editorial de Belgrano, 1982, donde se indica que el canon representaría el 1% de los ingresos entre 1830 y 1834 (cuadro VII, pp. 200-201); asciende al 1,4% en 1836-1836 (cuadro IX, pp. 206-207) y vuelve a descender al 1% en 1837-1840 (cuadro I, pp. 251-253).

<sup>51</sup> El primer decreto dictado en ese sentido determinó que el cobro del canon empezaría a correr a los seis meses de iniciada la denuncia, aunque no se hubiera tomado posesión del terreno. Más tarde se decidió obligar a pagarlo a todos aquellos que hubieran recibido tierras antes de la ley del 18 de mayo y desde el día en que se les dio posesión. Luego se dispuso, entre las medidas más importantes, el pago en cuotas semestrales en los meses de julio y diciembre, de un interés del 1% mensual sobre lo adeudado a quienes incurrieran en mora. Decreto de 21 de abril de 1826 en Coni, Emilio A., *La verdad ...* op. cit., p. 154; Muzlera, Joaquin, *Tierras Públicas ...* op. cit., v. 1, p. 49. Decreto de 27 de octubre de 1826 y Decreto de 8 de mayo de 1827, en ROPBA, 1826, p. 144 y año 1827, pp. 41-42.

<sup>52</sup> Decreto de 10 de mayo de 1827, en ROPBA, 1827, p. 44-45 y decreto de 3 de diciembre de 1827 en Muzlera, Joaquin, *Tierras Públicas...* op. cit., v. 1, pp. 74-75.

<sup>53</sup> Barba, Fernando, *Frontera ganadera ...* op. cit. Decreto de 26 de setiembre de 1826, estableciendo la línea de frontera, en Muzlera, Joaquin, *Tierras Públicas...* op. cit., v. 1, p. 64-66. Decreto de 3 de febrero de 1827, ordenando que no se den terrenos en enfiteusis fuera de la línea de fronteras, en Coni, Emilio A., *La verdad ...* op. cit., pp. 169-170; Muzlera, Joaquin, *Tierras Públicas...* op. cit., v. 1, p. 71. Decreto de 5 de mayo de 1827, en Coni, Emilio A., *La verdad ...* op. cit., pp. 175-177.

<sup>54</sup> "A los que en la nueva población de alguna provincia tuvieren tierras y solares en un pueblo, no se les pueda dar ni repartir en otro, sino fuere dejando la primera residencia, y pasandose a vivir a la que de nuevo se poblare, salvo si en la primera hubieren vivido los cuatro años que tienen obligacion para el dominio, o los dejaren, y no se aprovecharen de ellos, por no haberlos cumplido [...]". *Recopilación...* op. cit., Tomo Segundo, Libro Cuarto, Título Doce, Ley II, 19 de mayo de 1525.

<sup>55</sup> Decretos de 13 y 26 de noviembre de 1827, en ROPBA, 1827, pp. 115-116.

<sup>56</sup> Leyes de 16 de febrero y 16 de julio de 1828, en Coni, Emilio A., *La verdad ...* op. cit., pp. 183-184. La primera figura en Muzlera, Joaquin, *Tierras Públicas...* op. cit., fechada el 26 de febrero, v. 1, pp. 76-78. Decreto de 20 de agosto de 1828 en Coni, Emilio A., *La verdad ...* op. cit., p. 185; Muzlera, Joaquin, *Tierras Públicas...* op. cit., v. 1, pp. 82-83.

- <sup>57</sup> Decretos de 15 de mayo de 1828, en Coni, Emilio A., *La verdad ...* op. cit., pp. 183-184; Muzlera, Joaquin, *Tierras Públicas...* op. cit., v. 1, pp. 80-81. Decreto de 17 de setiembre de 1828, en Coni, Emilio A., *La verdad ...* op. cit., pp. 185-186; Muzlera, Joaquin, *Tierras Públicas...* op. cit., v. 1, pp. 84-85. Decreto de 8 de noviembre de 1832, en Coni, Emilio A., *La verdad ...* op. cit., pp. 196-198; Muzlera, Joaquin, *Tierras Públicas...* op. cit., v. 1, pp. 101-105 (aquí figura como 2 de noviembre). Decretos de 21 y 26 de octubre de 1834, Infesta, María Elena, "Usufructo y apropiación...", op. cit., p. 76.
- <sup>58</sup> Decretos de 12 de diciembre de 1835, 27 de julio de 1837, 16 enero de 1838 y 28 de mayo de 1838, en Muzlera, Joaquin, *Tierras Públicas...* op. cit., v. 1, pp. 113, 116, 119 y 121-125.
- <sup>59</sup> Infesta, María Elena, "Usufructo y apropiación...", op. cit., pp. 81-82.
- <sup>60</sup> Avellaneda, Nicolás, *Estudio sobre las leyes...* op. cit., pp. 71-103, 105-116. Cárcano, Miguel Ángel, *Evolución histórica ...* op. cit., pp. 37-76.
- <sup>61</sup> Coni, Emilio A., *La verdad ...* op. cit., pp. 42-44 y 79.
- <sup>62</sup> Carretero, Andrés, "Contribución al conocimiento..." op. cit., p. 250.
- <sup>63</sup> Ley de 29 de mayo de 1852, Muzlera, Joaquin, *Tierras Públicas...* op. cit., v. 1, pp. 142-143. Cf. Valencia, Marta, "Los derechos adquiridos y las nuevas ocupaciones en la frontera bonaerense: el sistema de arriendo publico, 1857-1876", en Amaral, Samuel y Valencia, Marta, *Argentina, el país nuevo*, La Plata, Editorial de la UNLP, 1999, pp. 116-156.
- <sup>64</sup> Sobre los miembros y resultados de la comisión, véase *Ídem*, pp. 119-121. María Elena Infesta y Marta Valencia han logrado explicar los motivos y los resultados de la legislación inmediatamente posterior al rosismo que intentó regularizar las tenencias precarias. Analizaron la manera en que se resolvió la cuestión de los premios y las donaciones efectuadas durante el gobierno de Rosas y la incidencia de las posteriores convalidaciones después de Caseros, dando cuenta de las discusiones en las cámaras y en la prensa. La acusación de "dilapidación" de tierras que la bibliografía especializada y los contemporáneos habían endilgado al régimen rosista, por la entrega de tierras en compensación a los militares que lo apoyaron, queda debidamente ponderada en virtud de un exhaustivo trabajo de fuentes. Infesta, María Elena y Marta Valencia, "Tierras, premios...", op. cit. y "Los criterios legales en la revisión de la política rosista de tierras públicas. Buenos Aires, 1852-1864", *Investigaciones y Ensayos*, 1992, nº 41, pp. 407-421.
- <sup>65</sup> Ley de 16 de octubre de 1857 y decreto reglamentario de 24 de marzo de 1858 en Muzlera, Joaquin, *Tierras Públicas...* op. cit., v. 1, pp. 183-186 y 188-190.
- <sup>66</sup> Decreto de 19 de julio de 1858 en *Ídem*, v. 1, pp. 200-204. Luego, por recomendación del jefe del departamento topográfico se decidió correr parte de esta línea hacia el oeste para incluir algunos terrenos enfiteúticos, a través de un decreto complementario. Las referencias actuales en Ministerio de Obras y Servicios Públicos de la Provincia de Buenos Aires, *La Conquista del Desierto, 1536-1879*, [Anexo del mapa de referencia cartográficas de la ocupación del territorio bonaerense], La Plata, 1993.
- <sup>67</sup> Decretos de 1º de junio de 1858, 20 de setiembre de 1862, 4 de diciembre de 1862 y 16 de octubre de 1863, en Muzlera, Joaquin, *Tierras Públicas...* op. cit., v.1, pp. 190-191 y v. 2, pp. 34-38, 48, 70.
- <sup>68</sup> Ley de 16 de octubre, *Ídem*.
- <sup>69</sup> Decretos de 30 de julio de 1858, 19 de junio de 1860 y 24 de marzo de 1862 en *Ídem*, v. 1, pp. 203-205, v. 2, pp. 5-6, 14-16.
- <sup>70</sup> Avellaneda, Nicolás, *Estudio sobre las leyes...* op. cit., pp.151-152. Cárcano, Miguel Ángel, *Evolución histórica ...* op. cit., pp. 117-119.
- <sup>71</sup> Oddone, Jacinto, *La burguesía...* op. cit., pp. 118-136.

<sup>72</sup> Allende, Andrés R., “La ley de arrendamientos rurales de 21 de octubre de 1857 en la provincia de Buenos Aires”, en *Trabajos y comunicaciones*, 1968, n° 18, p. 51; Valencia, Marta, “Los derechos adquiridos ...”, op. cit., pp. 122-124 y 154.

<sup>73</sup> Un análisis de estos debates en Coni, Emilio A., *La verdad ...* op. cit., e Infesta, María Elena, “Usufructo y apropiación...”, op. cit.

<sup>74</sup> Véanse los detalles en los mapas que ilustran el trabajo de Infesta, María Elena, *La pampa criolla...* op. cit.

<sup>75</sup> Cf. Burgin, Miron *Aspectos económicos...* op. cit., pp. 241-259 y 315-322 y Halperín Donghi, Tulio, *Guerra y finanzas...* op. cit., pp. 215-219.

<sup>76</sup> Muzlera, Joaquin, *Tierras Públicas...* op. cit., v. 1, pp. 113-114. En la ley los precios estaban expresados en pesos por legua cuadrada: 5 mil, 4 mil y 3 mil respectivamente, los que se han traducido en pesos por hectárea según la relación una legua= 2.700 hectáreas. Para la conversión de pesos moneda corriente a pesos fuertes se ha tomado el promedio del año 1836 igual a 7,08. Se ha utilizado la tabla publicada en Álvarez, Juan, *Temas de historia económica argentina*, Buenos Aires, El Ateneo, 1929, pp. 99-100.

<sup>77</sup> Cf. Coni, Emilio A., *La verdad ...* op. cit., pp. 89-111, los decretos de 16 de mayo, 2 de setiembre y 25 de noviembre de 1836, en pp. 205-206, pues Muzlera sólo transcribe el primero en v. I, p. 115. Decretos del 27 de julio de 1837, en Coni, Emilio A., *La verdad ...* op. cit., pp. 209-211 y Muzlera, Joaquin, *Tierras Públicas...* op. cit., pp. 116-118.

<sup>78</sup> Así se expresa, por otra parte, en el primer considerando del decreto de 28 de mayo de 1838: “que su primer deber es proporcionarse fondos de los recursos que tiene a su disposición, para salvar el honor, defender la independencia y libertad nacional, empeñadas en la guerra a que le ha provocado el tirano unitario opresor del Perú y Bolivia; lo que es tanto mas urgente cuanto que la cesacion de la entrada marítima a causa del injusto bloqueo que hoy sufre el pais, deja un déficit en el presupuesto de recursos que es necesario cubrir en lo posible”. Cf. Coni, Emilio A., *La verdad ...* op. cit.; Burgin, Miron, *Aspectos económicos...* op. cit.; Halperín Donghi, Tulio, *Guerra y finanzas...* op. cit.; Infesta, María Elena, *La pampa criolla...* op. cit.

<sup>79</sup> Coni, Emilio A., *La verdad ...* op. cit., p. 108. Decretos de 16 de enero y 28 de mayo de 1838 en *Ídem* pp. 212-215 y Muzlera, Joaquin, *Tierras Públicas...* op. cit., p. 119-123.

<sup>80</sup> Avellaneda, Nicolás, *Estudio sobre las leyes...* op. cit., pp. 117-118.

<sup>81</sup> Infesta, María Elena, *La pampa criolla...* op. cit.

<sup>82</sup> Barba, Enrique M., “Las reacciones contra Rosas”, en Levene, Ricardo (dir.) *Historia de la Nación Argentina*, 3a edición, Buenos Aires, El Ateneo, 1962, v.7, segunda sección, cap. 9, pp. 365-366.

<sup>83</sup> Avellaneda, Nicolás, *Estudio sobre las leyes...* op. cit., pp. 117-118; Cárcano, Miguel Ángel, *Evolución histórica ...* op. cit., pp. 62-63; Oddone, Jacinto, *La burguesía...* op. cit., pp. 93-94; Infesta, María Elena, “Usufructo y apropiación...”, op. cit.

<sup>84</sup> Valencia, Marta, “Los derechos adquiridos ...”, op. cit.

<sup>85</sup> Las leyes en Muzlera, Joaquin, *Tierras Públicas...* op. cit., v. 1, pp. 172-173 y 225-226. Se ha utilizado la tabla de conversión publicada en Álvarez, Juan, *Temas de historia ...* op. cit., pp.99-100. En 1857 el promedio anual fue un peso fuerte = 19,8 pesos papel moneda; en 1859, un peso fuerte = 20,73 pesos papel moneda.

<sup>86</sup> Ley del 14 de noviembre y decreto reglamentario de 15 de noviembre de 1864 en Muzlera, Joaquin, *Tierras Públicas...* op. cit., v. 2, pp. 108-113; ley del 11 de enero y decreto reglamentario de 21 de enero de 1867, pp. 167-173 y 191-195; ley del 15 de agosto de 1871, pp. 261-267.

<sup>87</sup> Por decreto de 17 de abril de 1866, *Ídem*, pp. 148-152, se reservaron en Dolores, Rauch, Arenales, Vecino, Monsalvo, Mar Chiquita, Lobería, Necochea, Tres Arroyos, Tapalqué, Saladillo, 25 de Mayo, 9 de Julio, Bragado, Lincoln, Junín, Rojas y Pergamino. Por decreto de 21 de enero de 1867, *Ídem*, pp. 178-181, se reservaron terrenos en Rauch, Monsalvo, Arenales, Tuyú, Mar Chiquita, Lobería, Pila, Castelli, Tordillo, Tapalqué y Lincoln. En el decreto de 24 de noviembre de 1871, *Ídem*, pp. 273-278, se dispuso la reserva de lotes de 43.200 hectáreas en los partidos de Lincoln, 9 de Julio, Tapalqué, Juárez, Tres Arroyos y Necochea.

<sup>88</sup> Álvarez, Juan, *Temas de historia ...* op. cit., pp. 99-100 y 113-114. En 1862 el promedio anual de la relación moneda corriente peso fuerte había sido 1= 23,98, mientras que en 1864 alcanzó los 28,81.

<sup>89</sup> *Ídem*, pp. 113-114. A partir del mes siguiente a la promulgación de esta ley se creó la Oficina de Cambios y entró en vigencia la convertibilidad un peso fuerte= 25 pesos moneda corriente.

<sup>90</sup> Decreto del 21 de noviembre de 1864, Muzlera, Joaquin, *Tierras Públicas...* op. cit., v. 2, pp. 114-115; ley del 13 de mayo de 1865, pp. 132-133; ley del 6 de octubre de 1865, pp. 140-141; ley del 24 de julio de 1868; ley de 18 de julio de 1872, p. 282; decreto de 9 de marzo de 1866, pp. 147-148; decreto del 1º de setiembre de 1869, pp. 227-228; resolución del 21 de febrero de 1865, pp. 127-128; nota del 23 de enero de 1867, pp. 187-191; acuerdo del 14 de octubre de 1869, p. 228; decreto del 11 de enero de 1873, pp. 283-284; resolución de 18 de marzo de 1873, pp. 289-290; resolución del 21 de junio de 1873, pp. 296-298; decreto de 19 de julio de 1873, pp. 298-301; decreto de 7 de febrero de 1874, pp. 311-312; decreto del 14 de diciembre de 1875; decreto de 12 de junio de 1876, pp. 324-325.

<sup>91</sup> *Ídem*, pp. 331-339.

<sup>92</sup> Álvarez, Juan, *Temas de historia ...* op. cit., pp.113-114. En 1876 el promedio anual fue 1peso fuerte = 28,6 pesos papel moneda. Debe tenerse en cuenta que desde febrero de 1867 hasta abril de 1876 se mantuvo fija la cotización a razón de 1:25.

<sup>93</sup> Decreto de 24 de enero de 1877, en Muzlera, Joaquin, *Tierras Públicas...* op. cit., v. 2, pp. 345-348.

<sup>94</sup> *Ídem*, pp. 366-375.

<sup>95</sup> Barba, Enrique M; Guerci, María Elena Infesta de; Mallo, Silvia Cristina y Orruma, María Concepción, "La campaña al desierto y la distribución de la tierra en virtud de la ley de 5 de octubre de 1878 y su aplicación en Córdoba y Territorios Nacionales", en *Tercer Congreso de Historia Argentina y Regional*, Buenos Aires, Academia Nacional de la Historia, 1977, pp. 226-228 y mapa 1 de ese texto.

<sup>96</sup> Avellaneda, Nicolás, *Estudio sobre las leyes...*op. cit., pp. 239-263.

<sup>97</sup> Cárcano, Miguel Ángel, *Evolución histórica ...*op. cit., pp. 116-117; 121-123; 126-128.

<sup>98</sup> Coni, Emilio A., *La verdad ...* op. cit., pp. 119-120; Bejarano, Manuel, "Inmigración y estructuras tradicionales en Buenos Aires (1854-1930)", en Di Tella, Torcuato y Halperin Donghi, Tulio. *Los fragmentos del poder*, Buenos Aires, Jorge Alvarez, 1969, pp. 75-149; Barba, Fernando, *Frontera ganadera ...* op. cit.; Valencia, Marta, "Las tierras de Buenos Aires: del arriendo público a la propiedad privada. 1864 - 1876", en Lázaro, Silvia (coord.) *Estado y cuestiones agrarias en Argentina y Brasil*, La Plata, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, 2000, pp.147-193.

<sup>99</sup> Ferreyra, Ana Inés, "Estado y política de tierras en la provincia de Córdoba, 1810-1855", en Lázaro, Silvia (coord.) *Estado y cuestiones ...* op. cit, pp. 111-145.

<sup>100</sup> Amaral, Samuel, "Del mercantilismo a la libertad: las consecuencias económicas de la independencia argentina" en Prados de la Escosura, Leandro y Amaral, Samuel, *La independencia americana: consecuencias económicas*, Madrid, Alianza Universidad, 1993, pp. 201-216.