

Colonización y tierras publicas

Flavio Fernando de DIOS

Abogado Auxiliar Docente, Cátedra II, Derecho Agrario

Facultad Cs. Jurídicas y Sociales, UNLP

flaviodedios@hotmail.com

Sumario: *Desde la época colonial, el problema agrario ocupó un lugar central entre las preocupaciones de políticos e intelectuales. Dentro de él, la cuestión de la propiedad de la tierra emergía como uno de los principales problemas a resolver. Fundamentalmente su distribución. Pero de nada valieron los certeros diagnósticos que se hicieron sobre la realidad pampeana, extensa llanura, que contenía una potencial riqueza agraria, pero que estaba despoblada.*

Posteriormente acaparada en pocas manos generaba miseria y pobreza, y las invocaciones de soluciones surgidas al amparo de doctrinas político-económicas en boga en la mayor parte de los países europeos-occidentales ni la observancia de las soluciones prácticas del vecino del norte, podrán torcer el rumbo que los intereses de un determinado grupo social lograría imponer en el juego de poder sobre el control de la riqueza.

En América Latina en general, y en el Río de la Plata en particular, la propiedad fue un dato permanente de la realidad, sin discusión. Lo que se denunciaba era la gran propiedad, el llamado latifundio, y no la propiedad como derecho y fundamento de la sociedad política. Sí estaba claro que el llamado a la semejanza de un modelo estilo americano o europeo de una sociedad de pequeños propietarios nunca encontró los caminos de su viabilización. Las presiones vendrán por imperio de las necesidades e intereses y no por las necesidades e intereses de las ideas (0).

LEYES ESPAÑOLAS Y DESCUBRIMIENTO

Introducción

Partiendo desde una concepción materialista del derecho hay que tener en cuenta que la ley y las normas jurídicas constituyen un fenómeno histórico, una realidad vinculada a determinadas formas de producción y organización social, desempeñando en algunos aspectos un papel

relativamente subordinado en relación a otros elementos propios del sistema social y teniendo por otro lado un carácter claramente ideológico.

La propiedad agraria en el Rio de la Plata

En la Edad Media española la propiedad territorial no fue tanto un objeto de especulación como un elemento básico de organización político-social como que confería poderes al titular y le imponía deberes respecto a la sociedad política.

Hacia el momento del descubrimiento del Nuevo Mundo en la Península estaban ya perfectamente definidos los conceptos de bienes comunales integrados por prados, tierras labrantías o bosques de propiedad del Municipio y destinados al aprovechamiento común de los vecinos y de bienes propios de los que el Ayuntamiento podía extraer una renta para atender a sus fines (1).

La restricción al derecho individual en pro del bien común, no es ajena a las ideas jurídicas de pensadores renacentistas, defensores y partidarios de la teología atomista.. Así se dirá que como el Rey es juez supremo y capitán general es también labrador mayor y que en tal carácter puede disponer que los propietarios acomoden sus siembras a la convivencia publica aunque les produzca menos ganancias. El auge romanista si bien significara un freno para tales concepciones por difundir un concepto mas absoluto del dominio las favorecerá indirectamente al consolidar el poder real del que habían emanado disposiciones tan claramente restrictivas de las facultades del propietario.

Algo de todo este complejo panorama de leyes, ideas e intereses se trasladaría a América cuando comenzase a preverse la explotación de las tierras recientemente inventadas poniéndose en juego un criterio asimilista para tratar de aprehender la realidad americana y ordenarla según el instrumento legal disponible en Castilla (2).

Las leyes españolas estimulaban y afianzaban la conquista de extensos territorios.

Abundantes en detalle, en manifestaciones doctrinarias y preocupadas en retener para el fisco las mayores ventajas y atribuciones, evolucionan con lentitud y fuera de oportunidad. Las disposiciones emanadas de la península llegaban al Rio de la Plata sin fuerza, con poca energía y eran ineficaces para imprimir determinadas características, y permitían que en la colonia el régimen de la tierra siguiera el movimiento regular, la trayectoria necesaria que surgía del

ambiente. Así en la vida diaria de la colonia colisionan la ley y la costumbre, del interés colectivo con la autoridad constituida.

La facultad privatista del monarca de otorgar títulos de propiedad, cedía ante el interés por la tierra que requería la venta perfecta por virreyes y gobernadores (3). El Papa Alejandro VI en su Bula “Inter Caetera” del 4 de mayo de 1493, manifestaba que *“La conquista de la tierra se hizo en nombre del rey y para el rey”*. Pero este monopolio de la propiedad cedió ante las exigencias de la misma conquista, que requería mercedes y repartimientos para mantener el espíritu y estimular la ambición, encomiendas y misiones para consolidarla y asegurar el dominio.

La merced, la venta directa y el remate, las tres formas de enajenar y poblar las tierras de la corona, alternaban según las circunstancias, sus diferentes modalidades, causando sensibles cambios en las consecuencias del reparto de la tierra.

El producto cuidose siempre como renta de la corona y el gobierno fue muy celoso con las provincias y ciudades para que no dispusieran mas que de los propios. ***“Al rey sólo estaba reservado dar o vender los terrenos del Estado”***.

Las prolijas y a veces sabias disposiciones de las leyes españolas, sobre reparto de tierra y fundación de ciudades, fueron falseadas en los hechos, según las circunstancias, los intereses y las pasiones de sus ejecutores. Las disposiciones generales sobre la tierra eran ordinariamente razonables y justas, pero su aplicación arbitraria y violenta. Mantenían la inseguridad de la propiedad y el poco entusiasmo por el trabajo (4).

La expansión de la colonización y la madurez que alcanzan algunos núcleos poblados ponen cada vez mas en evidencia lo que todavía faltaba por resolver en torno a la campaña y determinan al comenzar la tercer década del siglo XVI quejas de particulares, informes de gobernadores y algunas muestras de inquietud por parte del Consejo de Indias (5).

La forma arbitraria en la distribución del suelo restringió los propietarios a una minoría. Siempre, desde las primeras reparticiones en la fundación de ciudades, hasta las mercedes y ventas hechas por cabildos y virreyes, el favoritismo era investidura de la propiedad. Las bondades de las leyes, las seguridades de las capitulaciones, nada impedía este hecho continuamente repetido. La tierra se hallaba en manos de los grandes propietarios: del rey y de los favoritos.

A mediados de los años 1680, comenzó a discutirse sobre la prodigalidad de la Corona española en la entrega de tierras, sobre todo a partir de la segunda mitad del siglo XVIII en adelante,

considerándose que durante el periodo colonial se tuvo mucho cuidado en controlar que no se entregaran grandes dimensiones de tierra realenga.

El interés fiscal de la corona llevo a la instauración del remate como método para obtener un beneficio inmediato a la entrega de los terrenos realengos, sin desistir de las mercedes. 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 Cedula la revisión de la situación jurídica de los poseedores, confirmando los legítimos y exigiendo el pago de una composición para confirmar de derecho los situaciones de hecho. Esta medida fue reforzada en 1631 con otra Real Cedula que ordenaba admitir la moderada composición a quienes estuvieran establecidos en terrenos realengos, despachándose nuevos títulos (6). Recordemos que para Ots Capdequi la moderada composición no era un titulo, sino la base para obtener uno, pues subsanaba el hecho de que una persona ocupaba tierras realengas sin titulo, o teniéndolo tomaba mas espacio que el asignado (7).

Esta disposición se perfecciono con la Real Cedula 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 tramite. En particular en el territorio del Virreynato del Rio de la Plata, en esos momentos existían muy pocos propietarios particulares de tierra y casi todo el territorio era tierra de la Colonia española. Así lo afirma Juan Agustín García (8) quien nos dice que según el censo de 1744, en la campaña solo había 186 propietarios. Es decir que durante los últimos años del siglo XVIII y atendiendo al estudio de las discusiones en Buenos Aires y Montevideo respecto de la conveniencia o no de otorgar tierras realengas, el análisis de los censos de hacendados de 1788 y sobre la base de una muestra de expedientes de moderada composición, demostró que se incremento su uso cuando comenzó la expansión de la frontera hacia 1790 (9), ya que principalmente durante la dominación española, el acceso a los títulos de propiedad fue muy limitado.

En muchos lugares del Nuevo Mundo la ganadería alcanza enorme importancia y los ganaderos, convertidos en uno de los grupos sociales de mayor gravitación, aspiran a conseguir seguridad convirtiendo el hasta entonces derecho de los pastos en un perfecto derecho de propiedad.

Con el mayor valor alcanzado por la tierra comienza a cargarse de significado el deseo de poseerla de un modo exclusivo. Las concepciones colectivistas son atacadas en bloque por quienes

atribuyen al sistema de comunidad de bienes existente en algunos pueblos indígenas el desinterés que demuestran los aborígenes por ciertos cultivos.

Esta discusión llega a su fin justamente hacia mediados del siglo XVIII. En la segunda mitad de la centuria se registra un arrollador avance de los principios individualistas y de la crítica a las técnicas agrarias que terminara por hacer tambalear el concepto de comunidad determinando, si no una formal derogación, al menos un decisivo giro de la jurisprudencia que se mostrara cada vez más inclinada a moderar su importancia (10).

Bajo la influencia de las nuevas corrientes ideológicas, y en una evolución totalmente coincidente con la registrada en la Península, cuyo rol ejemplar resulta patente en muchos casos, se afianza en el Río de la Plata la tendencia a reconocer los exclusivos derechos del propietario de la tierra.

La cerca, símbolo y garantía del exclusivo disfrute individual de la propiedad pasa a ser una preocupación constante en cuantos escriben sobre la campaña. Asumiendo el patrocinio de los labradores diría Pérez Castellano que éstos no piden “más que la observancia de esos primeros principios de derecho natural” que prescriben que todos los propietarios gocen de su derecho en plenitud (11).

Es que en vísperas de la Revolución resultan cada vez más inadmisibles determinadas restricciones al derecho de propiedad tendientes a un aprovechamiento colectivo del fundo rural, similar al de la Castilla medieval, para observar como bajo el embate de las ideas individualistas que se van difundiendo en la Edad Moderna se deterioran progresivamente estas restricciones para dar paso a un nuevo concepto del dominio en el que el propietario perfecciona su derecho a gozar del suelo con total exclusión de los extraños.

Desde la revolución de mayo a la Constitución de 1853

Con respecto al régimen de la tierra, la revolución operaba en lenta evolución. Continuaba distribuyéndose como en la época colonial, por el remate, la moda de compensación y las mercedes. El momento era militar y político. La tierra quedó relegada, por unos años, al plano posterior.

En 1810 se encomendaba a un general el estudio de los suelos, para que aconsejara la mejor forma de repartilo y asegurar las fronteras interiores. La naturaleza ganadera permitía valorar más

la posesión que la propiedad. La primera medida que adopta la Primera Junta es “verificar la legitimidad con que ocupan los particulares los terrenos de realengo” en Buenos Aires.

La Asamblea de 1813, facultaba al Poder Ejecutivo para enajenar las tierras públicas por el modo que crea más conveniente al incremento del Estado (12), con lo que dicto la primera solución sobre este punto por parte de los gobiernos patrios, según decreto del 15 de marzo de 1813. Pero como bien apunta Carcano (13) “la tierra publica era de la Nación y ella debía repartirla”. Existía preocupación para lograr una mejora de títulos. El decreto del 15 de setiembre de 1814, que lleva la firma de Posadas, es un exponente de esta inquietud. Las delimitaciones de la tierra también incidían sobre la seguridad de la frontera. En 1817 el Congreso lo autoriza para otorgar campos en propiedad procediendo conforme a derecho. Era también una forma de incentivar el reclutamiento en las expediciones contra los indios. Es así que existió la posibilidad de pedir tierras en donación en la nueva línea (frontera).

En 1818 se fija el criterio para efectuar las donaciones o merced. El requisito era poblarlos a los cuatro meses de haber tomado posesión. Esto se repite en Cuyo, Salta, Jujuy, Santiago, Catamarca y Córdoba, basado en una nueva ley de 1819. La donación de la tierra era el único medio de poblar el territorio sobre las fronteras.

Paralelamente a esto y en el orden local hay que recordar que hasta finales del siglo XVIII, la economía rioplatense estuvo basada en la exportación de plata del Alto Perú y, en menor medida, en la exportación de cueros, pues la frontera sur del actual territorio de la provincia de Buenos Aires no llegaba al río Salado, es decir que lo materialmente poblado y en producción era solo una pequeña franja ubicada sobre la costa del río de La Plata que además desarrollaba una actividad agrícola de cierta importancia.

Hacia finales de la segunda década la provincia de Buenos Aires entra en una etapa de adelanto.

Para el gobierno de Martín Rodríguez (cuya expedición de 1816 logro el corrimiento de la frontera como primera avanzada al sur del río Salado), la disminución de conflictos le permitió ocuparse de la tierra. La clase terrateniente bonaerense comienza a presionar por expandir la frontera con el objeto de aumentar el stock de tierra y compensar las pérdidas sufridas por las guerras. Se realiza una expedición que lleva las fronteras a las Sierras Pampeanas. La tierra extensa y despoblada se transformaba en el recurso principal para afrontar las necesidades de nuevos recursos.

En las dos primeras décadas de vida independiente cuatro decisiones determinan la posesión del suelo pampeano: la ley 1821 que garantiza la deuda pública con tierras fiscales, la ley provincial 1822 que prohibía la enajenación de la tierra pública, la nacional de 1826 que las ceden en contrato enfiteútico (8.656.000 has) y, por último, la ley provincial de 1836 que establece su apropiación privada, mientras Rosas en el poder, multiplica donaciones y ventas “La superficie de la Provincia de Buenos Aires se duplica entre 1820 y 1835. La “frontera” llega hasta Choele Choel. Entre 1822 y 1830, quinientos treinta y ocho personas reciben más de 8 millones de hectáreas”(14).

En 1824 se contrató con la Banca Baring el empréstito por 1.000.000 de libras esterlinas. Como garantía del empréstito se hipotecaron todas las tierras y demás bienes inmuebles de propiedad pública, prohibiendo su enajenación en toda la Nación. No siendo posible enajenar las tierras por la existencia de esta hipoteca, les aplicó el régimen de enfiteusis mediante el cual se arrendaban contra el pago de un canon. Posteriormente, el 18 de mayo de 1826 la Ley Nacional de enfiteusis volvió a ratificar la prohibición de enajenar tierras de propiedad pública y fijó el lapso de concesión en "cuando menos" veinte años desde el 1 de enero de 1827.

Desde 1828 desaparece todo plan en el reparto de tierra, señala Nicolás Avellaneda en su obra (15). “Dorrego y Viamonte, en la legislación agraria, representan la transición entre el régimen de orden inaugurado por Martín Rodríguez y el escándalo de la tierra pública amparado por Rosas” (16). A partir de 1832 Rosas cede en plena propiedad tierras enfiteúticas e inaugura una política de tierras fiscales que alcanza su pleno desarrollo después de 1833-34. Organizó una Campaña militar en 1833 (que combinó la acción punitiva y la negociación con los aborígenes), que llevó los límites de las fronteras internas sur, hasta el río Colorado; dejando como saldo una larga etapa de tranquilidad y sosiego a los hacendados de Buenos Aires, que de ese modo continuaron la expansión de sus establecimientos en los que seguía predominando la extracción de cueros y sebo, incorporándose ahora carnes para el saladero. Cambian entrega recompensas en tierra a los oficiales de las expediciones realizadas con los indios.

Las luchas internas que por más de cincuenta años reflejaron las dificultades para la aceptación general de un modelo de organización política, no cesaron durante el interregno del gobierno de Rosas quien por diecisiete años consecutivos mantuvo la unión de las provincias merced a una “dura paz” impuesta desde Buenos Aires.

Luego de su derrota en la batalla de Caseros comenzó la etapa de organización nacional, en que se crearon nuevas condiciones para la articulación de los intereses de los sectores dominantes del interior al circuito económico que mantenía como eje el puerto de Buenos Aires.

La historia cataloga a este período como el de los caudillos ganaderos latifundistas. “El negocio de la tierra llegó a ser el negocio clásico. Todos tenían el sentido de la tierra y confiaban en ella la seguridad de su fortuna”(17).

La segunda mitad del siglo XIX

La Constitución de 1853 es, en lo substancial, la base del ordenamiento jurídico vigente en la Argentina. Está estrechamente inspirada en los principios del liberalismo clásico presentes en la jurisprudencia y la doctrina política del federalismo estadounidense. Estableció un sistema republicano de división de poderes, un importante grado de autonomía para las provincias y un poder federal con un Ejecutivo fuerte.

Juan Bautista Alberdi fue una fuente directa, por ello es adecuado citar algunos comentarios de uno de sus escritos (18). “América ha sido descubierta, conquistada y poblada por las razas civilizadas de Europa, pero nosotros, herederos de un sistema tan esencialmente exclusivo, necesitamos de una política fuertemente estimulante en lo exterior. El progreso material, la población, la riqueza, los intereses económicos, que hoy son todo, eran cosas secundarias para los legisladores constituyentes de 1826.”

Tras la sanción de la Constitución y previo a la vigencia del Código Civil, el 21 de octubre de 1857 una ley dispuso que todos los enfiteutas que desearan continuar en sus predios debían convertir su contrato en un arrendamiento por 8 años. Cuenta Oddone (19) que muy poco tiempo después otra ley dio opción a los mencionados arrendatarios (exenfiteutas) a convertirse en propietarios otorgándoles la propiedad absoluta de las tierras que compraban pagando pequeñas sumas. De esta manera millones de hectáreas del Estado que estaban en manos de unos pocos enfiteutas pasaron a ser propiedad privada. Cuando entra en vigencia el Código Civil, por supuesto, esas tierras pasaron a ser regladas por la nueva concepción jurídica del Código sobre la propiedad raíz.

En el orden local después de la caída de Rosas la revisión política abarcó la condena a los premios, tanto los otorgados por combates contra los indios, entre los que se encontraban los recibidos por el mismo Rosas y sus colaboradores después de la Campaña del desierto de 1833,

como los certificados de premios por la fidelidad a la causa. La complicada situación heredada implicó una suerte de revisión sobre todo lo actuado en materia de tierras publicas y planteo dudas acerca de las posibilidad de reparar las acciones del militar derrotado. Por ello el proceso de revisión genero amplios debates que tuvo un hito fundamental en la ley promulgada en 1858, en la que se estipularon los premios de tierras que quedaban vigentes y los que serian anulados. El balance que se hizo de esta etapa giraba en torno a dos palabras “dilapidación y reparación”. Sin embargo, se ha demostrado que ni Rosas entrego tantas leguas en concepto de premios y donaciones, como lo acusaron sus enemigos y algunos historiadores (solo emitió certificados que en su mayoría se negociaron con los enfiteutas); ni la gestión de reparación posterior recupero para el Estado tanta tierra como lo anunciaron los proyectos y discursos legislativos.

Después de Caseros al terminar el negocio amistoso con los indios, se produjo un retroceso en la frontera, reduciéndose significativamente la extensión de la provincia, por lo que a partir de 1857 se busco ampliar el espacio ocupado, implantando el sistema de arriendo publico. Esta norma hizo posible tanto la regularización de las situaciones de los tenedores precarios de la tierra publica, como la ampliación de la zona productiva.

No obstante la vigencia del sistema de arriendo, se sancionaron las normas legales por las cuales se decidió la venta de tierras, comenzando en Buenos Aires un proceso acelerado de transferencia de tierras a manos privadas, al calor de la expansión económica. Las primeras ofertas en 1857 y 1859, fueron de cantidades exiguas, en cambio a partir de 1864, se inicio una etapa de características mas homogénea que las anteriores, coincidente con la organización nacional, la construcción del estado y la consecuente sanción de los códigos rural y civil (20).

En la década del ´60, la ley 28 de 1862 había declarado nacionales todos los territorios que se hallaran fuera de los limites provinciales. En ese año ingresaron diez mil inmigrantes.

Sólo Buenos Aires tenía límite meridional. Sus guerras contra los indios le permitieron ampliar la frontera hacia el oeste y sur. En 1867 se promulga la ley 215 que fija la frontera de la República en el río Negro, pero esto no asegura la posesión real y definitiva.

Por ese entonces la provincia de Buenos Aires se hallaba bajo un régimen agrario contradictorio, creado por un conjunto de leyes accidentales y de circunstancias, donde todo se mezcla y gravita en la administración de la tierra publica: las donaciones, los premios, la enfiteusis, la venta, el arrendamiento, las hipotecas, etc (21). En estas circunstancias llego a ocupar el Ministerio de Gobierno el doctor Avellaneda.

Entre mediados de la década de 1860 y fines de los años 1870 se sancionaron normas legales por las cuales se decidió la venta de las tierras arrendadas a los particulares. La ley sancionada en 1864 estipuló que los arrendatarios podrían solicitar la compra estableciendo un mismo plazo para todos los ocupantes. La oferta de tierras de 1864 se enmarcaba en los prolegómenos de la crisis de sobreproducción lanera desatada en 1866 a raíz de la pérdida del mercado estadounidense. En 1866, dos años después de otorgadas sucesivas prórrogas para la aplicación de la ley de 1864, comenzó la discusión de otro proyecto de venta que involucraba las mismas tierras. En enero de 1867 el gobierno dispuso la venta de las parcelas en el interior de la línea de frontera. En agosto de 1871 se sancionó la ley de ventas de tierras arrendadas fuera de la frontera. Esta medida legal complementaba la anterior, aunque la decisión se basó en que era necesario recaudar fondos para hacer frente a los diversos compromisos traídos por la Provincia (22).

La transferencia en propiedad plena de las tierras dispuestas entre 1871 y 1878 completó el proceso de ordenamiento iniciado con el sistema de arriendo; permitió, en parte, la regularización de los tenedores precarios de la tierra pública; puso fin, o al menos límites más rigurosos, a los ocupantes de la tierra pública que permanecían usufructuándolas amparados en derechos de origen dudoso, en litigios de larga data, signados por una tramitación lenta y deficiente y por la posibilidad de eludir el control oficial, dadas las características de la organización de campaña bonaerense cuyo desarrollo institucional era débil.

Se formaron grandes propiedades, pero el análisis de la estructura de las tenencias indica, a diferencia de lo sostenido por Oddone que advierte sobre la formación de latifundios en todo tiempo y espacio, que ello ocurrió con la venta de las tierras arrendadas en 1871 y la siguiente de 1878, y por último, con las distribuidas en el oeste de la provincia después de la campaña de Roca.

En resumen, a partir de 1860 se operaron simultáneamente varias transformaciones en la estructura política, económica y social del país, al calor de las nuevas oportunidades generadas por la revolución tecnológica y el constante aumento de la demanda de materias primas. La producción de lana alcanzó sus cifras más altas, se tendieron las primeras líneas férreas, aumentaron notablemente las inversiones británicas; todo ello en el marco de la reciente unidad política, con la incorporación de Buenos Aires (mediante la aceptación de la constitución reformada de 1853) y con la consecuente nacionalización de las rentas aduaneras. En 1864, 1867, 1871, 1876 y 1878 se sancionaron las normas legales por las cuales se decidió la venta de las

tierras arrendadas, así comenzó en Buenos Aires un proceso acelerado de transferencia a manos privadas (23).

El impulso agrícola del país y el mayor trabajo de sus tierras se acentuaba en 1873. Existían 35 colonias agrícolas en prosperidad, que abarcaban una extensión de 4000.000 hectáreas mas o menos. Sarmiento se complacía con este movimiento y la demanda por la tierra se acentuaba cada día. Diversas iniciativas particulares proponían la colonización de tierras fiscales (24).

Recién en 1875 se exporta el primer trigo y es en ese año que se crea la Comisión General de Inmigración con la idea de considerar al extranjero como único elemento capaz de realizar lentamente la absorción de los campos de la pampa y civilizar el atraso indígena. La conquista del espacio, implicaba desplazar a los indígenas, pero era necesario generar el hecho de la población para asegurar la ocupación real y sostenible de la tierra. Luego, la propiedad reemplazará la simple ocupación. Entonces se sanciona una importante ley denominada por su autor, el presidente Dr. Nicolás Avellaneda, “Ley de Inmigración y Colonización”, en el año 1876, conocida como “Ley Avellaneda”.

La ley número 817, del 19 de Octubre de 1876, constituye un intento de orden todo lo que corresponde a la inmigración y colonización del país. Estipulaba la división de la tierra en lotes cuadrados: secciones de un millón de hectáreas (400 leguas cuadradas de 2500 ha c/u), divididas en 4 fracciones de 250.000 has cada una (100 leguas cuadradas) y divididas en 25 lotes de 10.000 has cada uno (4 leguas cuadradas). Creó las condiciones para que los agrimensores sus tareas de reconocimiento y delimitación. Mientras, el ejército vence a las fuerzas de toda la Pampa reunidas por Namuncurá en 1876-77. A partir de 1878 el Estado Federal lanzó otro empréstito de guerra garantizado por las tierras a conquistar (25). Es de interés del presente trabajo señalar dos artículos vinculados a la tierra y los indígenas:

“Art. 1º - Autorízase al Poder Ejecutivo para invertir hasta la suma de un millón seiscientos mil pesos fuertes en la ejecución de la ley del 23 de agosto de 1867, que dispone el establecimiento de la línea de fronteras sobre la márgenes izquierda de los ríos Negro y Neuquén, previo sometimiento ó desalojo de los indios bárbaros de la Pampa. Art. 5º - Queda autorizado el Poder Ejecutivo para levantar sobre las bases de las tierras a que se refieren los artículos anteriores, una subscripción pública por el importe de la cantidad expresada en el 1º, la cual será destinada a los gastos que demande la ejecución de esta ley.”

En pocos meses de 1879 se realiza la conquista del desierto, la eliminación de varias decenas de miles de indios de los 375.000 km² que se extendía desde la frontera hasta el Río Negro y los Andes. Recordemos que en 1867 ya se había fijado la frontera de la república en el río Negro. Ahora se debía terminar en forma definitiva la tarea iniciada años atrás. Las columnas van acompañadas por agrimensores. Roca puede anunciar que la frontera se halla fijada sobre el río Negro. El Desierto ha sido conquistado. En los tres años posteriores se repartieron todo el espacio utilizable del conquistado a los indígenas.

De esta manera, ese país aparentemente vacío hacia el Sur (Región de la Patagonia) y el nordeste (Región chaqueña) fueron incorporadas al sector productivo en la década de 1880. A fines del año 1880 se suspendía la venta de tierras por haberse cubierto los gastos de guerra y se devolvían a las provincias las tierras no utilizadas. En 1882 se terminaron los planos y se distribuyeron las tierras según las normas de colonización. Ley del 3 de noviembre de 1882 dividía a las tierras en agrícola y de pastoreo, exigiendo requisitos que no favorecía la posibilidad de acceder por el inmigrante sino por el especulador de tierras, donde vía el remate tenía un camino rápido para acceder a la propiedad; y la de 1884 (llamada de reconocimiento de “derechos posesorios”) que fue otra burla al Estado, efectuada por especuladores que “alquilaban rodeos trashumantes para mostrar supuestos actos posesorios” (sic. Carcano), lo que permitió la venta de millones de hectáreas de tierra fiscal a supuestos ganaderos. La Ley 1628 del 5 de septiembre de 1885 distribuye tierras entre soldados y oficiales, proveedores del Estado y constructores del telégrafo.

Entre 1883 a 1889 se habían concedido dieciséis millones de hectáreas distribuidas en doscientas treinta y cuatro concesiones. La especulación sobre los valores de las tierras en ese período generó la crisis de 1890, que además, dejó en evidencia la ineficiencia de la oficina de tierras. En 1891 se suspendieron las enajenaciones de tierra pública hasta tanto no se dictara una nueva ley y se autorizaron permisos para la explotación de bosques. La creación del Ministerio de Agricultura en 1898 colaboró en el tema de la tierra. De todas formas “a pesar de haber contratado la mensura de más de sesenta millones de hectáreas el gobierno no tenía el menor conocimiento de su suelo fiscal y de la tierra que había distribuido” (26).

La crisis que pesaba en todo el país hacia decir a un contemporáneo que: “el capital se eleja y el desierto aumenta”. La venta de tierras publicas en la provincia se hacia difícil y cada año disminuía. El parcelamiento del suelo era resistido por los estancieros que se sentían atacados en

su situación privilegiada. En 1878, el poder ejecutivo quedo autorizado para vender las tierras de propiedad pública dentro y fuera de la linea de frontera. Las facilidades otorgadas por esta ley produjeron una gran demanda de campos, sobrepasando todos los cálculos que se habían hecho al respecto. Los especuladores compraron extensas áreas y los estancieros fueron los mayores adquirentes.

La ley de expropiación de 1881, la necesidad de la mensura previa para escriturar, el decreto de mensura general de los campos públicos (27), la formación de pueblos y ensanche de ejidos (28), eran otras disposiciones que ponían en movimiento la tierra publica. Cada pueblo es una colonia agrícola, decía el gobierno, y su fomento es la mejor forma de resolver, de acuerdo con nuestras tradiciones, la cuestión agrícola y colonizadora (29). La ley de 18 de maro de 1883 respondía a este pensamiento.

El Estado se proponía llevar una acción eficiente de colonización, creando núcleos especiales, en lotes de 200 hectáreas como máximo, para familias nacionales y extranjeras, adelantaba recursos a los inmigrantes agricultores y exigía población y trabajo (30). En estas circunstancias se sanciono la ley de centros agrícolas (31). La única obligación consistía en cultivar la tierra. La ley fue puesta en movimiento por los decretos reglamentarios de 1887 y 1888, largos, minuciosos y deficientes. La ley se aplico con ligereza y no se recurrió a medidas enérgicas para defenderse de la tormenta que rugía con violencia. Era el mal de la época (sic. Carcano).

En la ley de centro agrícolas los frenos de contralor fueron débiles. Falto la acción conjunta y relacionada de la institución de crédito que facilitaba el capital y del gobierno que obligaba a proporcionarlo.

La provincia de Buenos Aires sintió intensamente la crisis de 1890 y la propiedad rural fue sacudida con violencia por sus efectos. El gobierno y las instituciones, doblegadas por su imprevision e impotencia, permanecían estáticas ante el derrumbe general. La suspensión del pago de las obligaciones, la quiebra de los bancos y particulares, la falta de recursos financieros, la disminución de los materiales de trabajo y muchas otras causas gravitaban en perjuicio de los intereses generales. El parcelamiento de la tierra volvió a anularse en su primer germen de desarrollo y la gran estancia impero de nuevo con su sistema rudimentario de explotación (33).

Había concluido para la provincia el ciclo de las tierras publicas y sus gobiernos se aplicaron a liquidar lo que quedaba, ya vendida al crédito hipotecario.

El régimen de la tierra pública sufrió en la provincia de Buenos Aires la experimentación más desordenada. Ni el valor de la propiedad, ni la distancia de los grandes centros urbanos evitaron el abuso y la dilapidación (34).

Paso para la provincia la época de las leyes de tierras, entra ahora en el periodo de las leyes agrarias. En ningún otro punto de la república son demandadas con mayor apremio. La regularización del parcelamiento territorial, la justicia distributiva del impuesto, el repartimiento equilibrado de la población, la orientación de actividades industriales, la protección del trabajo directo, la seguridad en la ganancia, la conservación del capital, son otros tantos problemas planteados que requieren soluciones, en beneficio de la riqueza pública. Las futuras leyes agrarias son de organización económica de la población rural (35).

El cambio de régimen de la tierra pública

La creación del Ministerio de Agricultura en 1898 favorecía el estudio de la cuestión de tierras, aumentando su importancia a medida que se observaban las disposiciones en vigencia y las necesidades que exigía el futuro.

En 1903, al sancionarse la ley N° 4167 "de venta y arrendamiento de tierras fiscales", quedó derogada la parte correspondiente a la colonización. Establecía criterios para las tierras adecuadas para fundación de pueblos o colonias, otras que se venderían en remate público, tierras que se darán en arrendamiento, restricciones para las tierras que contenían minerales, yerbales y bosques.

El decreto reglamentario de la ley comprende disposiciones relativas a:

- a) pueblos y colonias agrícolas;
- b) lotes para ganadería adquiridos en venta directa;
- c) lotes para explotación agrícola-ganadera;
- d) venta en remate público;
- e) arrendamientos;
- f) disposiciones generales.

Según Carrera, esta ley terminó por despilfarrar las tierras que quedaban mediante su entrega a grandes inversionistas. Fue éste el proceso que llevó la tierra pública a manos privadas: con buenas intenciones en los planes, pero con demasiadas anomalías en los hechos (36).

En el primer cuarto del siglo XIX, el principal producto exportado era el tasajo charqui, mientras que a mediados el más importante era la lana de oveja. Sin embargo, ya a finales del siglo las exportaciones de cereales (maíz y trigo), que anteriormente eran inferiores a las importaciones, aumentaron fuertemente y se convirtieron en el principal producto del sector primario-exportador argentino.

La oferta agropecuaria, constituyó la base del desarrollo económico en el período 1880-1930. La producción de carne y cereales, para el mercado mundial fueron las fuerzas exógenas sobre las que se fueron diseñando un esquema económico primario. La agricultura pampeana pasó de cultivar unos dos millones de hectáreas a más de veinticinco millones, una evolución similar ocurrió con la producción de carne, favorecida por el surgimiento del frigorífico.

Después de la ley 4167 se dictó la primera ley importante por su sana intención de evitar el despilfarro de tierras, fue la Ley de Fomento de Territorios Nacionales Nº 5559 (37). El principio aplicado era el que, la tierra de territorios que aun quedaba sin adjudicarse, requería obras de infraestructura previas para que pudieran ser explotadas. Por lo tanto, hasta tanto ellas se realizaran, se las declaraba inalienables. Esas obras se hicieron con fondos aportados por la colocación de un empréstito que la ley autorizaba a suscribir. Esta ley 5559 fue el primer freno al desenfado con que se apropiaron los especuladores de casi toda la tierra pública. Luego vendría la acción personal del presidente Yrigoyen, pero el mal ocasionado era ya irreparable. El presidente congeló la venta de tierras públicas, inició una investigación y recuperó millones de hectáreas para el Fisco.

Desde esta ley 5559, no tenemos para comentar otra ley agraria hasta el año 1921, cuando se sancionó la importante ley de arrendamiento Nº 11170, como punto final a los sucesos que durante 10 años de lucha y pronunciamientos agrarios estallaron en el año 1912 con el llamado "Grito de Alcorta". Esta ley vino a contemplar, por primera vez, las condiciones de vida de los inmigrantes productores en tierra ajena.

En la provincia la propuesta agraria no dejaba de mostrar ciertas continuidades con períodos previos en la medida en que los límites que el predominio de la gran propiedad y el arrendamiento imponían al modelo agroexportador era una problemática ya advertida y denunciada desde principios de siglo. Así, en el conflictivo año 1919, el gobernador bonaerense (UCR), José Camilo Crotto, miembro de la élite ganadera terrateniente, impulsa un proyecto de ley de Fomento Agropecuario destinado a descomprimir la creciente tensión social a través del impulso a la

agricultura sobre la base de la propiedad de la tierra, el crédito y el desarrollo de un sistema de cooperativas, intentando compatibilizar con ello los intereses del sector terrateniente con los de los medianos productores. No obstante constituir una de las medidas más abarcativas de la problemática agropecuaria después de la frustrada Ley de Centros Agrícolas de 1887, el proyecto no logra superar la instancia de discusión en la Comisión de legislación agraria de la Cámara de Diputados, para ser presentado nuevamente en la Cámara en 1927 y 1929 sin mejores resultados. Evidentemente fue decisivo en ello la tímida resolución del oficialismo (que no pasaba de proclamar su intencionalidad de incrementar la productividad de las explotaciones granjeras y evitar el despoblamiento de las zonas rurales), el escaso compromiso de la oposición y la fuerte presión de los sectores terratenientes.

Hacia mediados de la década del 30, aunque con antecedentes más tempranos, aparece en algunos grupos vinculados a los sectores dominantes tradicionales pero reestructurados a partir de cambios impuestos por la crisis mundial, una preocupación creciente por responder a los requerimientos planteados por una estructura de propiedad del suelo que había impedido su apropiación por la mayor parte de los productores agricultores.

La ley de colonización 12.636, mediante el cual se creó el Consejo Agrario Nacional, ente encargado de la aplicación de la misma, se sanciona en 1940 proponiendo llevar adelante un plan de colonización “destinado a poblar el interior del país, a racionalizar las explotaciones rurales, a subdividir la tierra, estabilizar la población rural sobre la base de la propiedad de la misma y a llevar mayor bienestar a trabajadores agrarios (38). Se inició una tendencia orientada por el criterio del fin social de la tierra para que ésta no se considerara una mercancía más, sino un bien de producción al servicio del trabajo y de la sociedad. Así lo establece en su ar. 1º: “la propiedad de la tierra queda sujeta a las limitaciones y restricciones que se determinan en esta ley de acuerdo al interés colectivo” (39)

Sin embargo, esta ley prácticamente no se aplicó hasta varios años después, ya que el CAN careció de los fondos necesarios para la adquisición de terrenos destinados al mencionado plan de colonización. Pero su vida fue efímera, la falta de fondos, y las retiradas intervenciones ocasionaron su subordinación al Banco de la Nación, y su posterior eliminación por el gobierno de facto de 1976, bajo el argumento que la colonización era tarea de las provincias.

A partir del golpe del 43, y sobre todo en el marco de las transformaciones propuestas por la alianza de clases que constituye el peronismo, luego de una serie de modificaciones la ley comenzara a aplicarse.

Esta ley sancionada por la mayoritariamente conservadora legislatura de entonces, establecía como principio que por encima del derecho de propiedad particular de la tierra se ubicaba el interés colectivo, y en nombre de éste podía entonces el estado, a través del nuevo organismo creado por la ley (el CAN), expropiar aquellos terrenos que, cumpliendo una pocas condiciones, fueran requeridos por dicha razón superior.

La política agraria desarrollada durante los dos primeros gobiernos peronistas puso un énfasis particular en la transformación del régimen de tenencia de la tierra y en la democratizan en el acceso a la propiedad. Hacia 1944, Perón denunciaba la explotación de que estaba siendo víctima el trabajador rural y advertía a los propietarios acerca de la forma en que el Estado procuraría dar una solución a esa problemática: "Tiene (el estanciero) 10, 5, 2 leguas de campo para hacerles producir una insignificancia. Y eso lo puede hacer merced a que no les paga a los hombres que la trabajan. Ese señor es el intermediario de la tierra. Pero la tierra no puede ser un bien de renta en nuestro país".

En la provincia de Buenos Aires, dada la centralidad del agro en su estructura productiva, el diseño e implementación de la política agraria, sobre todo en relación a la democratización del acceso a la propiedad rural, ocupó un lugar destacado en el discurso y también en la práctica política de sus dirigentes, tanto desde el accionar del Poder Ejecutivo como del Poder Legislativo. Así los "dos tiempos" que el peronismo define en materia agraria a nivel nacional pueden ser identificados, en la provincia, con las dos gobernaciones del período: la de Domingo Mercante (1946-52) y la de Vicente C. Aloé (1953-55).

Mercante, por su parte, demuestra desde el inicio de su gestión una fuerte inquietud por la problemática agraria. Y adopta, en consecuencia, dos disposiciones claves en el sentido de dar prioridad al sector y dentro de él al fomento de la colonización: la sanción de una nueva ley de Colonización, la Nº 5286, y la creación del Ministerio de Asuntos Agrarios.

La nueva Ley de Colonización, promulgada en octubre de 1948 demuestra ser ampliamente superadora de la Nº 4418, sancionada en 1936. Como en la anterior legislación, se confieren las actividades colonizadoras a un organismo especialmente creado para ello: el Instituto Autárquico de Colonización de la provincia de Buenos Aires, pero investido ahora con nuevas y más amplias

atribuciones que evidencian el mayor compromiso con la causa agraria al contemplar aspectos sociales antes desatendidos.

Ya no sólo figuran entre las competencias del nuevo Instituto, "la colonización, arrendamiento, administración y venta de las tierras que adquiera el Estado..." o "...solicitar al Poder Ejecutivo la expropiación de las tierras que considere útil colonizar...". Un extenso enunciado de funciones marca ahora el mayor interés en la asistencia técnica, económica y social que se brinde a los colonos. Corresponde al Instituto convenir planes de colonización con el Banco de la Provincia de Buenos Aires, asesorar con sus organismos técnicos los intentos de colonización privada, ensayar nuevas formas de colonización que apunten a solucionar el problema social del peón rural o del pequeño propietario, y facilitar asistencia técnica y material necesario para promover el progreso y mejoramiento cultural, económico, social y moral de los colonos. Este último aspecto incluye desde el impulso a la arborización, mejoramiento agrícola y ganadero, organización del seguro agrícola o del sistema cooperativo y promoción de industrias rurales transformadoras, hasta la distribución de becas para los hijos de los colonos que deseen ingresar a las escuelas agrícolas oficiales, o la fundación de escuelas agrícolas en las mismas colonias. He aquí presente el interés en arraigar a los productores en el medio rural, frenando así el creciente proceso de migraciones.

A diferencia de la anterior legislación, ya no es condición prioritaria poseer un capital inicial, ni acreditar el propósito de emplear un mayor capital en la explotación (art. 23 y 24).

Tampoco se establece como estricta condición de pago el anticipo de un 10 % del valor del predio (art.28). Las nuevas condiciones para acceder a los lotes colonizables se vinculan estrictamente con la condición de productor rural, no propietario, con familia a cargo, buena conducta y moralidad acreditada (art.41). El anticipo inicial sería establecido por el Directorio en cada caso, no pudiendo nunca exceder el 10% del valor del lote (art.47), al tiempo que se contempla la habilitación de créditos especiales con tal finalidad (art.70).

No obstante el impulso dado por Mercante a la política de colonización en esta etapa, ya estaba presente desde sus primeros discursos la idea de parcelar grandes propiedades *sin destruir las explotaciones bien organizadas*, independientemente de su tamaño. Este último aspecto marca una diferencia notable con los proyectos de leyes originados en las Cámaras legislativas y nos permite comenzar a explicar el porqué de sus reiterados fracasos(40). Aparentemente habría existido una cierta contradicción "táctica" entre el apresuramiento de algunos legisladores comprometidos con la reforma del agro y la cautela del gobernador Mercante, quién si bien

promovía esta reforma procuraba imponerle un ritmo que no le generase "peligrosas" enemistades.

Para 1949 ya hace referencia a la necesidad de "soluciones integrales" en materia agraria: "No se trata de la simple división del latifundio que ahoga a los pueblos e impide el progreso". Es clara, una vez más, la intención de acercamiento a las renovadas propuestas agrarias que se comienzan a diseñar desde el gobierno nacional.

La presión económica y política respecto a la necesidad de incrementar la producción se hizo aún más manifiesta a partir del 1950, pues junto al tema de la colonización (que continuaba siendo central en el balance de las obras de gobierno), aparecen otras cuestiones como el estímulo a la producción científica, el desarrollo de programas de riego y sanidad de sementeras y plantaciones.

Más tarde, el contexto electoral de 1949, ofreció un nuevo escenario donde las diferencias entre el peronismo y el mercantismo fueron puestas una vez más de manifiesto. Contrariando las disposiciones dictadas por el mismo Ejecutivo Nacional un año antes, en el sentido de suspender las expropiaciones de predios rurales hasta que la situación de crisis económica fuera superada, el gobernador bonaerense impulsa la implementación, por decreto, de numerosas expropiaciones con fines de colonización. En este año se expropiaron 104.218 hectáreas sobre las que se constituyen 19 colonias.

A nivel nacional el 5 de octubre de 1950 fue sancionada la ley 13995. Con el dictado de este nuevo texto legal se puso fin a la prolongada vigencia de la ley 4167 de 1903 (41). Esta norma va a establecer: "Declarase norma fundamental para la interpretación y aplicación de esta ley el concepto de que la tierra no debe constituir un bien de renta, sino un instrumento de trabajo. El objetivo principal de la ley es la protección del campesino argentino y la reactivación de la tierra fiscal (42).

Para desalentar el uso rentístico de la tierra se amenazó varias veces con la reforma agraria confiscatoria, la presión impositiva sobre las tierras improductivas y el reconocimiento de la tierra como bien del Estado, del cual los particulares solo serían meros concesionarios, susceptibles de perder su derecho ante el mal uso o uso abusivo (43).

Como vemos, era el concepto de la función social de la propiedad de la tierra el que impregnaba el contenido de la nueva ley, convirtiéndose en la característica de sus prescripciones.

No era, sin embargo, este concepto una novedad en la legislación agraria argentina, toda vez que ya había hecho su aparición en la ley de colonización N° 12636 de 1940 (44).

La ley 12.636 de 1940 es modificada por la ley 14.392, de enero de 1955, dictada durante la presidencia de Juan Domingo Perón y bajo las prescripciones de la Constitución Nacional de 1949 (fue un verdadero código de colonización con 83 artículos).

Por esta ley se suprimió al CAN como órgano encargado de la misión colonizadora, poniendo en ese papel al Banco de la Nación Argentina. Si bien fue una ley con similares características a la 12.636, fue más radicalizada en sus fines y marcó la ruptura definitiva con las leyes de colonización anteriores, ruptura que fuera preanunciada por su predecesora, la ley 12.636.

La norma se propone como objeto el de “promover la colonización, fiscalizará la distribución y utilización del campo e intervendrá con el fin de desarrollar e incrementar su rendimiento racional en interés de la comunidad, facilitando a los trabajadores agrarios la posibilidad de convertirse en propietarios de las tierras que cultiven”, además que “LA PROPIEDAD PRIVADA TIENE UNA FUNCIÓN SOCIAL y está sometida a las obligaciones que se determinan en esta ley acorde con el bien común” y por último “La organización de la riqueza agropecuaria y su explotación tienen por fin el bienestar del pueblo, dentro de un orden económico conforme a los principios de justicia social”.

A diferencia de lo que ocurría con la ley 12.636, ya no se incluyen dentro de los objetivos de la ley 14.392, el de poblar el país, lo que implica definitivamente un cambio de fundamento en la necesidad de colonizar (de esta manera, la ley 14.492 se ubica definitivamente en la segunda etapa de colonización).

Es decir, ya no se trata, exclusivamente, de poblar el territorio mediante la introducción de recursos humanos y materiales extranjeros, sino primordialmente de proteger nuestros propios recursos. Además, cabe destacar que el Estado aparece interviniendo en la actividad agraria con toda su potencia.

En definitiva y enfocándome estrechamente en la legislación de colonización y tierras públicas, se impone una clara y simple periodización a manera de hitos o mojones históricos: Por una parte, la sanción de la ley de 1876 (ley de Avellaneda), tan larga y diversa en su articulado, perdurando más de treinta años a través de gobiernos distintos que amoldaban sus disposiciones a sus diferentes criterios, luego la ley 4167 (ley de Tierras) sancionada en 1903, y que deroga la legislación anterior y estableció nuevas normas para la distribución de tierras públicas, marca un

corte categórico entre dos periodos. Por otra parte, esta norma solo fue derogada varios años mas tarde, al sancionarse en 1950 una nueva ley de tierras, la numero 13995. Poco tiempo después con el golpe de estado de septiembre de 1955, el proceso de provincialización de territorios nacionales, iniciado a mediados de esa década, provoco la transferencia de las tierras fiscales y de las atribuciones para legislar sobre ellas a los nuevos estados provinciales.

El gobierno bonaerense y la “vuelta al campo”

La obra de gobierno de Aloé -iniciada en junio de 1952-, en cambio, no tenía entre sus parámetros rectores el fomento de la colonización, tema, por otra parte, escasamente mencionado.

Sólo en el discurso de 1954 hace referencia a lo que denomina "programa de reactivación agraria", el que habría quedado restringido a las tierras fiscales. Los nuevos objetivos planteados respecto de la colonización se centraron en la organización de la enseñanza agraria y en el fomento de las cooperativas, con lo cual, afirmaba Aloé: "... nuestra política tiende a armonizar los valores económicos y sociales del agro y a darles impulso por medio de los múltiples resortes estatales..."(45).

Respondiendo directamente a la política nacional, en una identificación rayana con la obsecuencia hacia la figura de Perón, *el énfasis pasó a estar puesto en el incremento de la producción*, pues la "...Independencia Económica tiene su pilar fundamental en el campo"(46) Por lo tanto, los principales aspectos que hacían a la Acción Agraria de la nueva conducción bonaerense eran la defensa contra las plagas, la distribución de maquinaria agrícola, la organización de la comercialización, la organización cooperativa de los productores y el incremento de la producción de trigo y maíz, para lo cual organizaban campañas recorriendo los partidos claves de la provincia.

Era necesario estimular nuevamente las inversiones en el agro, largamente deprimidas por una coyuntura legal "amenazante" para los intereses de la gran burguesía agraria.

En relación a la política de colonización, durante el gobierno de Aloé no se registran nuevas adquisiciones de tierras con fines de colonización, no obstante se adjudica el 62,9% (345.218 hectáreas) del total de la superficie que el Instituto había adquirido desde el inicio de su accionar (549.218 hectáreas). Durante este gobierno se culmina con la mayor parte del proceso de colonización en marcha desde períodos anteriores: tres colonias adquiridas en 1942, y las 12

restantes correspondientes al ejercicio del Gobierno de Mercante. Sin embargo, lo que más incrementa el proceso de adjudicaciones es la implementación de tres colonias en Patagones, en campos fiscales.

Legislatura y reforma del agro

Entre 1946 y 1955 el problema agrario fue centro de un arduo debate en las Cámaras Legislativas bonaerenses. Es posible observar también una escasa correlación entre "discurso" y "práctica" en la implementación de la "reforma del agro", aún dentro del mismo partido gobernante que es el que más comprometido se encontraba, al menos en los primeros años del gobierno, con la distribución de la propiedad rural entre los mismos trabajadores. Así, los proyectos presentados difícilmente se convertían en ley, o de alcanzar esta instancia, se dificultaba su implementación.

La inestabilidad generada por el sistema de arrendamientos vigente, que provocaba expulsiones de arrendatarios de las tierras trabajadas, contribuyendo con ello a intensificar el despoblamiento rural; el estancamiento económico y social generado en zonas con presencia de grandes latifundios ganaderos, donde se veía inhibido el asentamiento poblacional y la expansión de las pequeñas localidades existentes; la constitución de Sociedades Anónimas, con el fin de evitar la natural subdivisión de la propiedad, son algunos de los factores que impulsan la elaboración de los proyectos legislativos. A fin de limitar los efectos negativos que tales situaciones generaban, se promueve una mayor intervención del Estado, tendiente a impulsar la división de los grandes latifundios, entregando la tierra en propiedad a los pequeños y medianos agricultores arrendatarios.

Sin embargo, el cambio más significativo en el discurso y en la práctica de la política agraria se pone de manifiesto a partir de 1953, en directa vinculación al recambio del elenco político. Al igual que el nuevo gobernador bonaerense, los legisladores oficialistas se convierten en "fieles ejecutores" de la nueva política nacional. La "vuelta al campo" implicó desterrar definitivamente del discurso y de la práctica el tema de la "reforma agraria". Las nuevas expropiaciones realizadas afectaron exclusivamente a tierras fiscales, aun cuando correspondió a Aloé concluir con la entrega de colonias constituidas durante el anterior gobierno. El acceso a la propiedad rural pasó a ser un tema olvidado, el énfasis, en cambio, estuvo puesto en el impulso a la productividad.

Posteriormente el Dec. Ley 4699 del año 1957 deroga la ley 5286 y modificatorias (5363 y 5782) y pone en vigencia un nuevo texto. Derogada esta norma por la ley 6264 del año 1960 (con excepción de las disposiciones que se refieren a colonización) llamada de Reforma Agraria, que entre otras se propone: fomentar la colonización privada (art. 1, inc. h), se crea el Instituto Agrario de la Provincia de Buenos Aires (art. 2), que tiene las funciones de administrar bienes, adquirir bienes inmuebles, muebles y semovientes, colonizar, vender, arrendar y transferir los bienes de su propiedad, solicitar al Poder Ejecutivo la expropiación de los bienes que fueran necesarios para el cumplimiento de sus planes de colonización, fomentar la colonización privada, etc. (art. 12). Las tierras a colonizar deben ser divididas en lotes que constituyan unidades económicas de explotación (art. 24).

Años mas tarde se sanciona la ley 7375/68 denominada Régimen de Colonización, y encomienda al Ministerio de Asuntos Agrarios todo lo atinente a la colonización (art.1). Para ello dispone que se colonizaran las tierras fiscales y las privadas que por cualquier titulo se incorporen al régimen de la presente ley (art.2). Aquí también las tierras a colonizar serán divididas en lotes que constituyan unidades económicas de explotación (art.3). El Poder Ejecutivo fijara el precio de venta de los lotes, tomando en cuenta el valor promedio de venta de los campos de la zona durante los últimos dos años y la calidad de los mismos, a fin de que en armonía con el tipo de explotación prevista el adjudicatario pueda atender la deuda con normalidad mediante su trabajo habitual (art.10). Los lotes serán ofrecidos con promesa de venta a quienes reúnan determinadas condiciones a saber: poseer la aptitud personal, capacidad económica y antecedentes agrarios para realizar una explotación racional, buena conducta, no ser propietario de otro predio rural que constituya una unidad económica (art.14). Los adjudicatarios tendrán las obligaciones de efectuar los pagos correspondientes, residir en forma permanente en el lote, construir su vivienda, no ceder o arrendar el lote, etc (art. 18). Cumplidas con estas obligaciones y a los 5 años a partir de la fecha de toma de posesión, se otorgara la escritura traslativa de dominio, con garantía hipotecaria a favor de la Provincia por el saldo del precio del lote y por un plazo máximo de 10 años (art.24). Mediante la ley 7616 publicada en el Boletín Oficial de la provincia de Buenos Aires el 7 y 10 de agosto de 1970, fue puesto en vigor un nuevo Código Rural, que para su redacción contó con el asesoramiento del destacado agrarista Eduardo A. Pigretti. Este ordenamiento legal sustituye la ley provincial 469 que fuera promulgada el 6 de noviembre de 1865 y que perseguía, por ese entonces, reglar la actividad agropecuaria de la zona productora mas importante del país. El largo

periodo de aplicación del Código preparado por Alsina había demostrado la calidad y acierto de sus disposiciones, si bien muchas de ellas, empezaron a ser sustituidas por leyes especiales, las que poco a poco se separaron del criterio codificador con que las instituciones habían sido delineadas.

Esta desactualización fue provocando un doble fenómeno. Por una parte, el constante espíritu de reforma con que se intento sustituir el Código de 1865 y por la otra, la proliferación de leyes especiales que trataban aspectos parciales, no siempre concordantes con la integridad que una materia codificada supone.

Es a partir del art. 58 en una sección bajo el titulo de “régimen de Transformación Agraria” que se establece todo lo relativo a colonización. Se destina tanto a las tierras fiscales como a las privadas que por cualquier titulo se incorporen a este régimen. Las tierras para colonizar serán divididas en lotes que constituyan unidades económicas de explotación (art. 59). En el capítulo II, en su art. 64 expresamente contempla la expropiación, solo en aquellos inmuebles insuficientemente explotados. También contempla la posibilidad de adjudicación directa para ocupantes que hubieran trabajado la tierra al menos los dos años antes de la incorporación de ésta al régimen de colonización (art.66). Se establecen requisitos obligatorios para los adjudicatarios con promesa de venta reiterándose muchos de los establecidos por la derogada 7375.

En el año 1980 se sanciona la ley 9533 que contempla todo lo referido al Régimen de los inmuebles del dominio municipal y provincial. Según los fundamentos que motivaron su promulgación (47), la ley adquiere singular relevancia pues resuelve cuestiones antes no contempladas en la historia institucional de la Provincia o modifica criterios legislativos que, imponiendo un centralismo en las decisiones vinculadas con el destino de bienes del dominio público, alejaban a los municipios o a los administrados de las cuestiones que hacen esencialmente a la vida urbana. En particular y en lo que interesa a este trabajo, la cuestión referida a los inmuebles del dominio provincial, sus disposiciones serán aplicables a todos los inmuebles que ingresen al patrimonio del Estado provincial, con algunas excepciones. El Ministerio de Economía tendrá a su cargo la aplicación de sus normas.

Finalmente el Decreto Ley 10081/83 deroga el Código Rural sancionado en el año 1970 y pone en vigencia el actual régimen (con las modificaciones de las leyes 11477, 12063, 12257 y 12608), pero mantiene en lo que respecta a colonización el articulado y contenido del anterior Código.

Todo lo referente a colonización en la actualidad se rige por lo establecido en el Código Rural vigente, bajo la órbita del Ministerio de Asuntos Agrarios, de la que depende la Dirección Provincial de Economía Rural y de ésta el Departamento de Ordenamiento Territorial.

Recientemente se terminó de escriturar el último lote de la colonia Consorcio Regional siglo XXI, como consecuencia de la expropiación de la Estancia El Albardón en el partido de Rauch.

Referencias

- (0) Andrea Reguera, *La controversia de la propiedad de la tierra*, pag. 33, en Blanco Graciela- Banzato Guillermo, compiladores, *La Cuestión de la tierra publica en Argentina. A 90 años de la obra de Miguel Angel Carcano*, prehistoria ediciones, Rosario, 2009.
- (1) Mariluz Urquijo, José María. *La comunidad de montes y pastos en el derecho indiano*, pag. 93. Revista del Instituto de Historia del Derecho Ricardo Levene Nº 23, Buenos Aires 1972.
- (2) Mariluz Urquijo, José María, *La comunidad....*, cit, pag. 94.
- (3) Carcano, Miguel Angel. *Evolución histórica del régimen de la tierra publica 1810-1916*, pag. 2, Eudeba 1972.
- (4) Carcano, cit. pag. 5 y 6.
- (5) Mariluz Urquijo, J.M., *La comunidad....*cit. Pag. 95.
- (6) Banzato, Guillermo. *La herencia colonial. Moderada composición y remates en Buenos Aires, 1780-1822*, pag. 61; en Blanco-Banzato, compiladores. Cit.
- (7) Ots Capdequi, José María, *El régimen de la tierra en la América Española durante el periodo colonial*. Montalvo, Ciudad Trujillo, 1946, pp. 56-58. Citado por Banzato Guillermo, pag. 61,cit.
- (8) García, Juan Agustín. *La ciudad indiana*. D. Cultura Popular, pag. 26. 1933
- (9) Azcuymeghino, Eduardo. *El latifundio y la gran propiedad colonial rioplatense*, Garcia Cambeiro, Buenos Aires, 1995.
- (10)M. Urquijo. *La comunidad...*pag. 112, cit.
- (11) Pérez Castellano, José Manuel. *Observaciones sobre agricultura*. Montevideo 1914, pag. 500, citado por M. Urquijo, *La comunidad....*, cit.
- (12) Carcano, M. A., cit. Pag. 13.
- (13) Idem (12).
- (14) Gainard, Romain. *La pampa Argentina*. Ed. Soler. Edición francesa en Toulouse (1979). En castellano en 1989, pag. 104-107.
- (15) Avellaneda, Nicolás. *Estudio sobre las leyes de tierras publicas*. Buenos Aires 1865, 2ª edición.
- (16) Carcano, M. A., cit. pag. 56.
- (17) Carcano, M. A., cit. Pag.73.
- (18) Alberdi, Juan Bautista. *Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina*.
- (19) Oddone, Jacinto. *La burguesía terrateniente argentina*. Buenos Aires, 1956.
- (20) Valencia, Marta. *La tierra publica en Buenos Aires, políticas y realidades en la segunda mitad del siglo XIX*, pag.5. Conicet. UNLP.
- (21) Carcano, M. A., cit. Pag. 125.
- (22) Valencia, Marta. *Tierras publicas, tierras privadas*. Buenos Aires 1852-1876, pag. 25. Edulp. 2005.
- (23) Valencia, M. cit. Pag. 23.
- (24) Carcano, M. A. cit. Pag. 143.
- (25) Ley 947/1878.
- (26) Carcano, M. A., cit. Pag. 315.
- (27) Decretos del 22 de enero de 1880 y 17 de noviembre de 1881.

(28) Decreto del 8 de junio de 1881. Leyes del 15 y 24 de diciembre de 1881.

(29) Carcano, M. A., cit. pag. 253.

(30) Ley del 4 de agosto de 1886.

(31) Ley de 22 de noviembre de 1887.

(32) (33) Cf. Seguí, Francisco. *Investigación parlamentaria sobre agricultura y ganadería, industrias derivadas y colonización, provincia de Buenos Aires, 1898*, pag. 6 y ss. Citado por Carcano, M. A., ob. cit.

(34) (35) Carcano, M. A., cit. Pag. 263/4.

(36) Carrera, Rodolfo. *Derecho agrario para el desarrollo*, Desarrollo, Buenos Aires, 1975, pp. 23 y ss. Citado por Pastorino Leonardo F., *Derecho Agrario Argentino, 2ª edición actualizada*. Ed. A. Perrot, 2001.

(37) Año 1908.

(38) Consejo Agrario Nacional. *Colonización Nacional*. El CAN y la ley 12636, Buenos Aires, Ministerio de Agricultura, 1944.

(39) Pastorino, Leonardo F., cit. pag. 373.

(40) Así, entre 1946 y 1951, una importante cantidad de proyectos de expropiación y colonización (60 aproximadamente) fueron presentados y debatidos en las cámaras legislativas bonaerenses. Aún cuando muchos de ellos contaron con informes técnicos favorables y aprobación en su cámara de origen, muy pocos fueron los que se convirtieron en ley. Con posterioridad a 1949, la mayoría pasa al "archivo por caducidad", y a partir de 1951 no se presentan nuevos proyectos. *Diario de Sesiones de las Cámaras de Diputados y Senadores, 1945-55*.

(41) Carcano, M. A., cit. pag. 403.

(42) Art. 1, ley 13995.

(43) Pastorino, L. F., cit. pag. 373.

(44) "La propiedad de la tierra queda sujeta a las limitaciones y restricciones que se determinan en esta ley de acuerdo al interés colectivo". Art. 1º, in fine.

(45) *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados*, Mensaje del Gobernador Aloé a la Asamblea Legislativa, 3 de mayo de 1954, , Tomo I, pag 22.

(46) *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados*, Mensaje del Gobernador Aloé a la Asamblea Legislativa, 2 de mayo de 1953, Tomo I.

(47) ADLA XL-B, pag. 1537 y ss.