

INTRODUCCIÓN

GRACIELA BLANCO Y GUILLERMO BANZATO

En 2007, cuando se cumplían noventa años de la primera edición de *La evolución del régimen de la tierra pública* de Miguel Ángel Cárcano y cuarenta años de la última edición de *La burguesía terrateniente argentina* de Jacinto Oddone,¹ nos pareció oportuno organizar una mesa temática abierta denominada “Noventa años después. Reevaluando la cuestión de la tenencia de la tierra en Argentina desde la relación normas prácticas, siglos XVIII-XX”, en las XI Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia organizadas por la Universidad Nacional de Tucumán, con el objetivo de homenajear a estos autores clásicos que aún hoy son cita obligada para todos los que trabajan historia agraria, y retomar sus temas que cobraron nuevo impulso en una renovación historiográfica que lleva ya dos décadas. Consideramos que se ha trabajado mucho sobre las cuestiones relacionadas con los sistemas legales y los resultados de su aplicación en la estructura de las tenencias (aunque, como veremos, quedan espacios por trabajar y temas por recorrer), mientras que el problema de la propiedad está siendo revisado en consonancia con la historiografía europea, especialmente española.²

Como bien destacan los trabajos que integran este volumen, más allá de las diferencias ideológicas, Cárcano y Oddone compartían una fuerte crítica a los sistemas legales diseñados durante el siglo XIX, condenaban el latifundio y proponían el fomento de la población a través de la entrega de tierras en pequeñas parcelas. Hijo de Ramón Cárcano, quien había sido discípulo de Juárez Celman y funcionario en su gobierno, Miguel Ángel pertenecía a una familia de políticos, comerciantes y propietarios de tierra cordobeses. Abogado de profesión, cultivó la cátedra universitaria y fue diputado por Córdoba. Sus fuertes vinculaciones con los sectores conservadores lo llevaron a asumir cargos ejecutivos como el Ministerio de Agricultura y a represen-

¹ CÁRCANO, Miguel Ángel *Evolución histórica del régimen de la tierra pública*, Mendelky, Buenos Aires, 1917; ODDONE, Jacinto *La burguesía terrateniente argentina*, Ediciones Libera, Buenos Aires, 1967.

² Además de los constantes aportes en la revista *Historia Agraria*, entre algunos de los textos que circulan en Argentina de la profusa historiografía española reciente, pueden citarse CASADO ALONSO, Hilario y ROBLEDO HERNÁNDEZ, Ricardo –editores– *Fortuna y negocios. La formación y gestión de los grandes patrimonios ss. XV-XX*, Universidad de Valladolid, Valladolid, 2002; CONGOST, Rosa *Tierras, Leyes, Historia. Estudios sobre la “gran obra de la propiedad”*, Crítica, Barcelona, 2007; CONGOST, Rosa y LANA, José Miguel *Campos cerrados, debates abiertos. Análisis histórico y propiedad de la tierra en Europa (siglos XVI-XIX)*, Universidad Pública de Navarra, Pamplona, 2007; ROBLEDO, Ricardo y LÓPEZ Santiago –editores– *Interés particular, bienestar público. Grandes patrimonios y reformas agrarias*, Prensas Universitaria de Zaragoza, Zaragoza, 2007.

tar al país en misiones de importancia, como la tan criticada del pacto Roca-Runciman, entre otras muchas funciones que desempeñó.³

Fiel exponente del liberalismo reformista de fines del siglo XIX y principios del siglo XX, Cárcano manifestó en su obra sobre las leyes de tierras un fuerte rechazo por la tradición española, resolviendo en pocos párrafos el complejo periodo colonial, en el que los resabios medievales de la legislación española impidieron el desenvolvimiento del sector agrario en el Río de la Plata. Luego de una somera descripción de las mercedes y una fuerte crítica a la aplicación de las leyes españolas que permitían el latifundio, descartó la moderada composición por difícil y costosa en su instrumentación. No tenía una visión acabada del periodo transicional entre la colonia y la época independiente, ya que argumentó que luego de la revolución se había continuado con los sistemas anteriores pero consideró a las donaciones el único método para poblar el territorio y la frontera en la primera década revolucionaria. En suma, una buena descripción del aparato legal pero interpretaciones teñidas de prejuicios respecto del sistema español, que lo llevaron a buscar diferencias entre la época colonial y la independiente, tanto en la legislación como en la caracterización de los actores sociales. En este sentido, hizo un interesante acercamiento a las formas de acceso a la posesión de la tierra, esquematizada en “propietarios, arrendatarios, poseedores y simples ocupantes”, pero no llegó a un estudio acabado de cada caso ni tampoco las relacionó con las formas de acceso a la propiedad, considerando como único exponente a la estancia latifundista.

Cárcano describió, además, las normas legales sobre la enfiteusis, pero no aportó ningún informe seguro sobre los resultados de su aplicación, debido a la deficiencia de sus fuentes, que provenían exclusivamente de los registros oficiales. Según su visión, las donaciones y la enfiteusis multiplicaron los latifundios y la última norma no podía prosperar pues faltaba un desarrollo institucional acorde (tribunales, legislaturas prudentes y ecuanímes y organismos administrativos idóneos), faltaba educación y fundamentalmente faltaba población y propietarios, sobre todo pequeños propietarios que pudieran beneficiarse del trabajo libre. Su crítica a las leyes posteriores a la época rivadaviana apuntó a destacar el periodo de Rosas como sumamente negativo para la administración del Estado y principalmente en el tratamiento de la cuestión agraria.

Si bien Miguel Ángel Cárcano hizo una mejor descripción de la ley de arrendamientos de 1857, no aportó más que algunos datos sobre sus resultados y comentó la presencia de especuladores siempre a partir de la legislación. Argumentó, asimismo, que las leyes de 1857 y 1859 habían sido pensadas en función de las necesidades fiscales de la provincia de Buenos Aires, primero por las discusiones en torno a la

³ BLACHA, Luis “Los Cárcano: entre la política y la academia”, en GRACIANO, Osvaldo y GUTIÉRREZ, Talía –directores– *El agro en cuestión: discursos, políticas y corporaciones en la Argentina, 1870-2000*, Prometeo, Buenos Aires, 2006, pp. 63-87.

herencia del rosismo en materia de legislación de tierras públicas y luego por la guerra con la Confederación. La misma consideración mereció la ley de 1864, que ofrecía una extensión muy grande de tierra y obligaba a los arrendatarios a comprar a precios muy altos en un contexto de crisis de la actividad ganadera, lo que generó como resultado una falta de interés del público. Elogió, en cambio, la ley dictada por Avellaneda en 1867 porque a su juicio intentaba salir del régimen de arrendamientos pero sin las presiones anteriores y otorgando la propiedad plena.

La obra de Cárcano continúa siendo hoy la más completa recopilación comentada de leyes, cuya glosa llevaría buena parte de este libro. Baste decir que se ocupó del problema de la tierra en la provincia de Buenos Aires, y en las de Santa Fe, Entre Ríos, Córdoba y Corrientes; estudió también las leyes nacionales y las correspondientes a los Territorios. Siempre con la misma impronta de destacar los aciertos y errores de los gobiernos en relación con los métodos para entregar la propiedad, los esfuerzos realizados por colonizar, la omnipresencia del latifundio, la utilización de la tierra pública como recurso financiero, los intentos y fracasos en el establecimiento de agencias que controlaran la aplicación de esas normas.

El otro autor mencionado al comienzo, cuya obra constituyó también una referencia ineludible en la temática, es Jacinto Oddone. Provenía de una familia de trabajadores de origen italiano y siguió el oficio de carpintero, como su padre, especializándose en tornería. Apenas adolescente se inició en la política participando en asambleas obreras y afiliándose al socialismo. Hasta que un accidente se lo impidió, alternó siempre el trabajo de tornero con el desempeño de cargos gremiales, partidarios, en la legislatura bonaerense y en el municipio de Avellaneda. De formación autodidacta, participó en la redacción del diario *La Vanguardia* y produjo trabajos de historia del socialismo, economía y cuestiones sociales que todavía hoy merecen una lectura atenta.⁴ En la investigación sobre la cuestión de la tierra, que nos ocupa, Oddone reconoció que no podía determinar quiénes eran dueños en 1810, debido a que en la época no existía un Registro de la Propiedad y a que consideraba los censos poco confiables, llegando a la conclusión de que la propiedad carecía de importancia hasta la fecha de la Revolución de Mayo. En esa línea interpretativa, los propietarios porteños eran los descendientes de los fundadores y los propietarios de la campaña aquellos que habían recibido mercedes reales. Sobre esta base empírica tan endeble, analizó algunos decretos del periodo 1810-1817, pero sin distinguir entre ellos ni mencionar las donaciones del Directorio. En conjunto, para Oddone nada podía cambiarse en la forma de apropiación de la tierra en una “campaña aún inculta e inexplorada que permanecía bajo el dominio del Estado”; a su juicio, sólo después que las ideas “burguesas” triunfaran se iniciaría un proceso de derroche del patrimonio del estado, el acaparamiento de tierras y el nacimiento de la clase burguesa terrateniente.

⁴ TARCUS, Horacio –director– *Diccionario biográfico de la izquierda argentina: de los anarquistas a la nueva izquierda*, Emecé, Buenos Aires, 2007, pp. 461-462.

Oddone argumentó que el país entró en la “era capitalista” con la aplicación de la enfiteusis, por medio de la cual un grupo de hacendados se adueñó de la tierra, gestándose un proceso especulativo de acaparamiento por mano propia o por testafierros y subarriendo. Arriesgó cifras a partir de la lectura del Libro de la Propiedad Pública, pero no diferenció las transferencias entre particulares de las entregadas por el Estado. Expresó una cierta continuidad entre el método rosista para enajenar la tierra pública —“a la marchanta”— tanto en lo que respecta a las ventas y los premios militares como a la colonización, y los arrendamientos de fines de la década de 1850, 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. Dedicó los últimos capítulos de su obra a los repartos de tierras en Entre Ríos y en los Territorios Nacionales, destacando siempre como resultado el latifundio.

Hemos concentrado nuestra introducción en la reseña de los trabajos de Cárcano y Oddone, pero estos autores no fueron los únicos en abordar estos temas, debemos mencionar, entre otros, los aportes de Manuel Bejarano, que vinculó la ocupación de los ejidos al impacto migratorio, y el de Tulio Halperin Donghi, que abrió la perspectiva respecto de la ocupación de la frontera bonaerense.⁵ Además, los temas clásicos de la propiedad de la tierra fueron revisitados y ampliados desde la década de 1970, sobre todo por las investigaciones desarrolladas en la Universidad Nacional de La Plata donde el grupo dirigido por Enrique Mariano Barba produjo una serie de artículos que continuaron avanzando en la descripción y aplicación de la legislación sobre tierras públicas.⁶ También resultan prueba elocuente de un vivo interés por estos temas las minuciosas tesis doctorales realizadas en la Universidad platense por Noemí Girbal, en relación con los centros agrícolas; por Marta Valencia, respecto de la legislación posterior a Caseros; por Adela Harispuru, que integró la perspectiva familiar a los estudios de la grandes propiedades de la provincia de Buenos Aires; por María Elena Infesta, centrada en la entrega en usufructo de las tierras públicas bonaerenses

⁵ HALPERIN DONGHI, Tulio “La expansión ganadera de la campaña de Buenos Aires (1810-1852)”, en DI TELLA, Torcuato y HALPERIN DONGHI, Tulio *Los fragmentos del poder*, Jorge Álvarez, Buenos Aires, 1969, pp. 21-73; BEJARANO, Manuel “Inmigración y estructuras tradicionales en Buenos Aires (1854-1930)”, en DI TELLA, Torcuato y HALPERIN DONGHI, Tulio *Los fragmentos...*, cit., pp. 75-149.

⁶ BARBA, Enrique Mariano et al. “La Campaña al Desierto y el problema de la tierra: la ley de 1878 y su aplicación en la provincia de Buenos Aires”, en *Segundo Congreso de Historia de los Pueblos de la Provincia de Buenos Aires*, Archivo Histórico de la Provincia de Buenos Aires, La Plata, 1974, pp. 225-254; “La Campaña al Desierto y el problema de la tierra: la ley de premios militares de 1885”, en *Segundo Congreso de Historia Argentina y Regional*, Academia Nacional de la Historia, Buenos Aires, Vol. 3, pp. 145-183; “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*, Academia Nacional de la Historia, Buenos Aires, 1977, Vol. 2, pp. 53-64; “La conquista del desierto y la distribución de la tierra. Las leyes de 5 y 16 de octubre de 1878”, *Tercer Congreso de Historia Argentina y Regional*, Academia Nacional de la Historia, Buenos Aires, 1977, Vol. 2, pp. 65-76.

entre la época de Rivadavia y la de Rosas; y por Elsa Mabel Barbería, con relación a la ocupación del territorio de Santa Cruz.⁷ Estas tesis tuvieron como característica común no solamente un análisis minucioso de la legislación en el sentido de los *clásicos*, sino también incorporaron una mirada más atenta hacia los debates políticos y la identificación de los actores sociales, y la preocupación por desarrollar sólidas bases de datos que posibilitaron poner números definitivos a la entrega de tierras por parte de los gobiernos provinciales durante el siglo XIX, ponderando el alcance de la gran propiedad y apreciando la incorporación de diferentes cohortes de medianos propietarios.

En los últimos veinte años, la historiografía nacional integró las perspectivas regional y local en los estudios de historia económica y social. En ese marco, la historia de la ocupación del territorio, la entrega de tierras públicas y el acceso a la propiedad cobraron un nuevo impulso. Así, el estudio de las economías familiares y las empresas rurales, las diversas formas de tenencia de la tierra, los mercados de tierras, las áreas periurbanas, la aplicación del concepto de región que ha permitido trascender los límites nacionales en los estudios de las inversiones extranjeras y profundizar el conocimiento de las diversas economías del país, son algunos de los temas que han cobrado mayor interés.⁸

En la continuidad de estos intentos por seguir aportando a la historia de la propiedad de la tierra, este libro se inicia con dos trabajos que enfocan el problema en la esfera de las ideas de los siglos XVIII y XIX. Andrea Reguera, en “La controversia de la propiedad de la tierra. Pensamiento, interpretación y realidad”, describe y analiza

⁷ GIRBAL DE BLACHA, Noemí *Los centros agrícolas en la provincia de Buenos Aires: Análisis histórico de economía regional en la década del '80 hasta sus últimas consecuencias*, 1972; VALENCIA, Marta *La política de tierras públicas después de Caseros*, 1983; HARISPURU, Adela *Familia y gran propiedad rural en la provincia de Buenos Aires 1880-1930*, 1986; INFESTA, María Elena *Usufructo y apropiación de tierras públicas. Buenos Aires, 1820-1850*, 1991; BARBERÍA, Elsa Mabel *El proceso de ocupación de la tierra en la provincia de Santa Cruz, 1880-1920*, 1993. Todas en Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, UNLP.

⁸ Estos trabajos están profusamente citados en los artículos que componen este volumen, aunque algunos estudios historiográficos pueden dar una idea de la magnitud de temas y problemas que abarca hoy la historia rural, en general, y la de la propiedad de la tierra, en particular, en Argentina: FRADKIN, Raúl y GELMAN, Jorge “Recorridos y desafíos de una historiografía. Escalas de observación y fuentes en la historia rural rioplatense”, en BRAGONI, Beatriz –editora– *Microanálisis. Ensayos sobre historiografía argentina*, Prometeo, Buenos Aires, 2004, pp. 31-54; GARAVAGLIA, Juan Carlos “La propiedad de la tierra en la región pampeana bonaerense: algunos aspectos de su evolución histórica (1730-1863)”, en FRADKIN, Raúl y GARAVAGLIA, Juan Carlos –editores– *En busca de un tiempo perdido. La economía de Buenos Aires en el país de la abundancia, 1750-1865*, Prometeo, Buenos Aires, 2004, pp. 65-106. En la compilación de las ponencias presentadas al Seminario “La historia económica hoy: Balances y perspectivas” organizado por la Asociación Argentina de Historia Económica en Buenos Aires, pueden encontrarse muy buenos análisis de los aportes historiográficos de los últimos veinte años en las secciones “Historia rural” e “Historia regional”: GELMAN, Jorge *La historia económica argentina en la encrucijada: balances y perspectivas*, Prometeo, Buenos Aires, 2006, pp. 173-270 y 373-426.

los escritos de los pensadores y políticos más destacados del periodo que se preocuparon por el derecho de propiedad formulando propuestas para distribuir la tierra de un modo más eficaz y equitativo. La autora recorre así los escritos de Félix de Azara, Juan H. Vieytes, Manuel Belgrano, Domingo Faustino Sarmiento y Juan Bautista Alberdi, reflexionando sobre la influencia que las ideas europeas y norteamericanas tuvieron en el Río de La Plata, impregnando sobre todo los diagnósticos acerca de una realidad que difería grandemente de aquella en la que habían surgido, analizando asimismo los condicionamientos que los intereses de la época impusieron para que esas ideas no se aplicaran.

Blanca Zeberio, en su artículo “El liberalismo y los derechos de propiedad en Argentina. Controversias jurídicas y proyectos políticos en la etapa codificadora”, se propone analizar el desarrollo de las concepciones de los juriconsultos sobre los derechos del individuo, la familia y la propiedad, para mostrar que el eclecticismo de los principios adoptados combinaba prácticas y concepciones sociales coloniales y liberales. La autora concluye con una mirada renovadora sobre los clásicos de la historia de la propiedad en la Argentina, tema central de este volumen, en la que destaca la influencia de las doctrinas jurídicas decimonónicas en los trabajos de Cárcano y Oddone, dando cuenta de las coincidencias a pesar de sus diferentes trayectorias.

Los artículos que siguen retoman los antiguos tópicos acerca de la normativa y los resultados en torno a la distribución de la tierra pública en Buenos Aires, Santiago del Estero y los Territorios Nacionales. El trabajo de Guillermo Banzato, “La herencia colonial. Moderada composición y remates en Buenos Aires, 1780-1822”, realizado especialmente para este volumen, vuelve a considerar un aspecto de la transmisión de la tierra a manos de particulares que los clásicos apenas mencionan, como es la aplicación de la moderada composición y los remates entre la última parte del periodo colonial y los primeros doce años de gobiernos independientes, analizando los debates historiográficos recientes sobre la capacidad de los gobiernos para fomentar la propiedad. El autor determina que los estudios pioneros habían pasado por alto el aspecto de continuidad entre la legislación colonial e independiente y suponían un escaso interés por la propiedad de la tierra, que se contradice con la importante cantidad de solicitudes de tierras. En cuanto a la aplicación de las normas, es evidente que los gobiernos independientes de fines de la década de 1810 resultaron los más efectivos, acompañando la expansión territorial hacia el sur de la provincia incentivada por la apertura del puerto y la presión demográfica.

María Fernanda Barcos continúa su muy interesante serie de trabajos sobre los espacios periurbanos en la campaña bonaerense en “Los intersticios de la ley. De la sanción a la implementación de la legislación ejidal en Mercedes (Buenos Aires), 1810-1870”, proponiéndose analizar la legislación en la materia, los resultados de su aplicación y la presión de los ocupantes de esas parcelas por sostener sus derechos y alcanzar la propiedad. Tal como se ha venido trabajando en la historiografía platense, a partir de una estrategia que ha resultado muy eficiente, cual es la de combinar la

documentación de Escribanía Mayor de Gobierno en el Archivo Histórico de la Provincia de Buenos Aires con las mensuras del Archivo Histórico de Geodesia y la información nominal de padrones y cédulas censales, que permite armar sólidas series de datos, la autora demuestra la continuidad en las ideas y las estrategias de fomento de la población de las tierras *de pan llevar* desde la última parte del periodo colonial hasta la década de 1870. Pero esta legislación no contemplaba la diversidad de casos que generaba la aplicación de las normas, con un fuerte componente político en la construcción de los poderes locales y provinciales. Finalmente, contra los clásicos argumentos sobre la poca importancia de los ejidos, la autora encuentra que un núcleo de familias sin más derechos que el de ocupar ininterrumpidamente el terreno durante todo el periodo finalmente alcanzaron los títulos. Al mismo tiempo, la movilidad de la población de la campaña, en un proceso de integración de los migrantes internos y ultramarinos, dio como resultado una dinámica de marcado recambio de población.

En “La última frontera de la provincia de Buenos Aires antes de la campaña de Roca”, Marta Valencia construye una serie completa de datos, a partir de las escrituras sobre entrega de tierras públicas, que le permite completar sus estudios y los del equipo de Enrique M. Barba sobre la ocupación y acceso a la propiedad en la frontera oeste bonaerense. En diálogo crítico con la historiografía clásica, ofrece un detallado análisis de las normas, los debates en la Legislatura y los resultados de su aplicación, desarrollando los intereses políticos y económicos puestos en juego por un estado con apuros financieros y unos representantes que, a la vez, obtenían beneficios particulares.

El artículo “Las leyes sobre tierras públicas en Santiago del Estero, 1857-1892”, es el primer estudio sistemático de las normas promulgadas en la segunda mitad del siglo XIX. En esta ponencia, María Cecilia Rossi y Juan Antonio Rízolo Burgos cubren así un vacío importante, pues la historiografía clásica no la había considerado y los trabajos locales habían incursionado esporádicamente en la aplicación de las leyes. Al no contar con recopilaciones como las realizadas para otras provincias, debieron realizar un importante trabajo heurístico logrando un ordenamiento que les permite determinar que las crisis políticas, el avance sobre la frontera interna, así como los fracasos de los proyectos para vincular la provincia al resto del país hasta que comenzó la explotación de los bosques, incidieron para que el corpus legal cobrara magnitud sólo a mediados de la década de 1870, siendo también tardía la constitución de los organismos oficiales de control sobre la medición y entrega de tierras. Éstas fueron entregadas en pago de deudas contraídas por el Estado y de la realización de obras públicas, siendo otra constante el incumplimiento por parte de los particulares de las condiciones acordadas con el gobierno.

Finalmente, Graciela Blanco y Susana Bandieri, en “Política de tierras en los Territorios Nacionales: entre la norma y la práctica”, realizan un muy completo *racconto* de las leyes y los resultados de su aplicación entre 1876 y 1930. A partir de la información publicada por Cárcano y una memoria oficial, y engarzando hábilmente los re-

sultados de sus profundas investigaciones sobre el territorio neuquino, y los que la bibliografía ofrece para el resto de los espacios—sobre todo los patagónicos— plantean una periodización respecto de la política de tierras públicas, la legislación y los resultados de su aplicación. Demuestran la enorme distancia existente entre un discurso que sustentaba las leyes dictadas en la pretensión de fomentar la ocupación y el poblamiento de los territorios nacionales, y un resultado que mostraba la concentración de importantes superficies en pocas manos. Es posible ver en ello a un Estado que desconocía el espacio a distribuir, así como la connivencia entre particulares beneficiados y funcionarios, pero también una geografía que condicionaba las posibilidades productivas de las tierras entregadas a un uso ganadero extensivo consolidando así el predominio de las grandes extensiones. Asimismo, las políticas adoptadas por los gobiernos radicales para fomentar la colonización y combatir el latifundio no lograron su objetivo y terminaron muchas veces precarizando la situación de quienes accedieron a una parcela de tierra en las primeras décadas del siglo XX.